

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 258/2020, así como el Voto Particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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
258/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS**

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

SECRETARIES AUXILIARES: ESTEFANÍA ALCÁZAR JAVIER Y RODOLFO ALEJANDRO CASTRO ROLÓN

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver este asunto, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversas Leyes y la Constitución Federal.	8-9
II	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tiene por impugnado el Decreto número seiscientos noventa y siete por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable del Estado de Morelos y Código Penal para dicha entidad.	9-10
III	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	10
IV	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, quien se encuentra legitimada para ello.	10-11
V	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		
	V.1. Participación del Poder Ejecutivo en el decreto impugnado	La causal de improcedencia es infundada.	12
	V.2. Improcedencia por omisión legislativa	La causal de improcedencia es infundada.	13-14
	V.3. Improcedencia por argumentos relacionados con invasión de esferas	La causal de improcedencia es infundada.	14-15
VI	ESTUDIO DE FONDO		
	VI.1. Consideraciones previas	Se delimita la materia de la litis.	15-16

	VI.2. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas	Se considera que no era necesaria la consulta previa a comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos.	16-25
	VI.3. Estudio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo	Se sintetizan los argumentos tendentes a demostrar las violaciones en el procedimiento legislativo.	25-26
	VI.3.1. Doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación	Se desarrollan los criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia.	26-30
	VI.3.2. Procedimiento legislativo en el Estado de Morelos	Se fijan los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo en el Estado de Morelos.	30-38
	VI.3.3. Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto	Conforme a las constancias que obran en autos, se desarrolla el proceso legislativo que se siguió en el presente asunto.	38-46
	VI.3.4. Examen de regularidad del caso concreto	Conforme a un análisis integral del procedimiento, se considera que se actualizaron diversas irregularidades que representan una trasgresión al derecho de participación de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad.	46-62
VII	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se propone declarar la invalidez del Decreto impugnado en su totalidad.	62-63
	Invalidez por extensión	Se declara la invalidez, por extensión del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.	62
	Fecha a partir de la que surte efectos	La declaratoria de invalidez del Decreto impugnado surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Morelos.	63
	Retroactividad	La declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos en materia penal al doce de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el contenido de su disposición segunda transitoria.	63
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al Titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Morelos.	63
VIII	DECISIÓN	Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad, se declara la invalidez del Decreto impugnado y, por extensión, la del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.	64-65

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
258/2020
PROMOVENTE: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ

SECRETARIES AUXILIARES: ESTEFANÍA ALCÁZAR JAVIER Y RODOLFO ALEJANDRO CASTRO ROLÓN

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 258/2020, promovida por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos contra el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforma el artículo 2 Bis; se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 7; se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) a la fracción I del artículo 17; se reforma el artículo 127; se reforman las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 147; de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Se reforman las fracciones IV y V y se adiciona una fracción VI del artículo 165, se reforma la fracción III y se adiciona una fracción IV, recorriéndose la actual fracción IV para ser la fracción V del artículo 179; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual fracción VI para ser la fracción VII del artículo 184 Bis, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Se adiciona un capítulo VIII denominado "Acceso ilícito a Sistemas de Videovigilancia" ubicado en el Título Décimo Noveno "Delitos contra la Seguridad Interior del Estado", con los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3 y 267 Ter 4; y se adiciona un capítulo XX denominado "Uso Indevido de Sistemas de Videovigilancia" ubicado en el Título Vigésimo "Delitos contra las funciones del Estado y el servicio público", con el artículo 295 Bis, del Código Penal para el Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5853, de doce de agosto de dos mil veinte.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito recibido electrónicamente el once de septiembre de dos mil veinte por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del Decreto que más adelante se señala, emitido y promulgado por el Congreso del Estado de Morelos y el Gobernador Constitucional de esa entidad federativa.
2. La promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado de Morelos y al Gobernador Constitucional de esa entidad.
3. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Se señalaron como preceptos violados, los artículos 1°, 2°, 14, 16, 22, 27 y 52 de la Constitución Federal.
4. **Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante formuló esencialmente los siguientes conceptos de invalidez.

Primer concepto de invalidez. Violaciones al proceso legislativo y transgresión a los artículos 1, 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El dictamen del cual deriva el decreto impugnado fue producto de un proceso sumarísimo y arbitrario, ya que fue discutido y votado el mismo día en el que también se listó por primera vez, bajo una urgencia que no fue justificada, lo que impidió a las distintas fuerzas políticas conocerlo, analizarlo y discutirlo adecuadamente.

El artículo 82 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos señala que las sesiones se sujetarán a un orden del día, mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

La dispensa del trámite del procedimiento legislativo previsto en el referido artículo, que ocurrió al enlistar el dictamen en una ulterior sesión del Pleno para que fuera en ésta donde se llevara a cabo su discusión y votación, impidió que los legisladores conocieran oportunamente el contenido del dictamen, así como analizarlo y estudiar los alcances que podría tener, sea en beneficio o en perjuicio de la sociedad, así como realizar de manera razonada la discusión y votación del mismo.

El trámite que se dispensó es un eje fundamental para garantizar el conocimiento adecuado y puntual del contenido del dictamen por parte de los legisladores y que cuenten con los elementos jurídicos y sociales que les permitan, por un lado, tener los elementos para realizar una discusión eficaz sobre el contenido del mismo y, por otro, emitir su voto conforme a los intereses de sus representados.

En consecuencia, al dispensarse dicho paso sin una razón justificada y expresa, aunado a que los legisladores no contaron con el dictamen con cuando menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión, se impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran adecuadamente de su contenido, por lo que no puede considerarse que la aprobación del decreto sea el resultado de un debate democrático real.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho que algunos diputados se pronunciaran en contra o a favor del dictamen, pues ello no subsana la transgresión cometida, ya que dicha votación se llevó a cabo en la misma sesión en la que el dictamen fue presentado, por lo que es evidente que no se tuvo el tiempo suficiente para conocer y estudiar el contenido respecto de lo que se votaba, así como tampoco fue posible realizar un debate real en el que las minorías estuvieran en posibilidad de pronunciarse sobre lo que se proponía.

Por otra parte, la calificación que se realizó del dictamen como de urgente y obvia resolución para discutirlo y votarlo en la misma sesión en la que por primera vez se presentó, no fue justificada o motivada con razones objetivas que demostraran la urgencia y necesidad de tal celeridad y obviar el trámite ordinario.

La dispensa del trámite y la aprobación del orden del día son diferentes, ya que en la primera se necesita las dos terceras partes de los diputados presentes, mientras que en la segunda se requiere una mayoría simple, que es la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

Ambos trámites debieron estar separados, de lo contrario, se incide negativamente en los principios democráticos en que debe estar sustentado el actuar del Poder Legislativo del Estado de Morelos, además que conforme a los artículos 114 y 115 del Reglamento del Congreso, la dispensa del trámite ordinario de un dictamen se encuentra acotada a que su contenido obedezca a ciertas materias o asuntos y así poder ser discutido y votado en la misma sesión.

Segundo concepto de invalidez. Los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos vulneran la distribución de competencias en materia de seguridad pública, consagrados en los artículos 21 y 115 de la Constitución Federal.

Contrario a lo que disponen las normas impugnadas, la videovigilancia no es una función pública sino una política de Estado que se introduce aprovechando los elementos tecnológicos para ayudar en el desarrollo de las tareas de seguridad pública que tiene conferidas sin ser exclusivas de una autoridad o nivel de gobierno, sino que puede ser utilizada en las tareas de seguridad que implementen los municipios a su discreción y conveniencia.

En este sentido, el monopolizar en favor del Estado el derecho para utilizar, autorizar y operar sistemas de videovigilancia en tareas de seguridad pública, acota el derecho y las obligaciones que tienen los municipios en esa materia dentro de su territorio.

Las disposiciones impugnadas dan a la Comisión Estatal de Seguridad Pública elementos tecnológicos que no le son propias a su función y que, en todo caso, quien podría decidir si se les delega o no sería el propio ayuntamiento, conforme a la normativa que los rige y, en su caso, de acuerdo con su forma de organización interna cuando se trate de municipios indígenas.

Así, debido a las afectaciones que las normas producen a la vida y desarrollo de los municipios en materia de seguridad pública y considerando que en el Estado existen tres municipios indígenas, el Congreso local debió realizar una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada, antes de la emisión del dictamen impugnado, en cumplimiento a los artículos 2º constitucional, así como 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Tercer concepto de invalidez. Los artículos 1, fracción I, 2, fracciones XIII, XXI y XXVI, 5, 28, primer párrafo, 30, primer párrafo, 40, primer párrafo, 41, primer párrafo, 51, 62, inciso b), fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos transgreden los principios de seguridad jurídica, legalidad e inviolabilidad de las comunicaciones privadas contenidos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

El Congreso local no tiene facultades para permitir, autorizar o regular que los sistemas de videovigilancia graben o intercepten las comunicaciones privadas de los particulares y menos analizarlas, tratarlas o almacenarlas y, además, legislar en la materia.

Si bien dichas normas no señalan específicamente como objeto, la intención de grabar comunicaciones privadas de la ciudadanía, lo cierto es que sí lo hacen y esta permisibilidad a la que se le suma su regulación, interceptación, conocimiento y tratamiento, tanto por particulares como por autoridades sin importar el contenido de la conversación, representan actos prohibidos por el artículo 16 constitucional.

Aunado a ello, en atención a que la autorización para la intervención de las comunicaciones privadas está regulada en la Constitución Federal, en la cual no se disponen facultades para las legislaturas locales respecto de su regulación, el Congreso del Estado de Morelos es incompetente para legislar y regular dicha materia.

Cuarto concepto de invalidez. Los artículos 8, fracción VIII y XVII, 22, fracción V, 27, 33, 35, 36, 45, segundo párrafo, 46, 48, 49, 50, 51, 52 y 64, párrafo segundo, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

El Congreso local es incompetente para legislar en esta materia, es decir, sobre la regulación de la recopilación, manejo, tratamiento custodia y resguardo de los datos personales en posesión de particulares obtenidos por medio de las cámaras de videovigilancia de su propiedad, pues por mandato constitucional el Congreso de la Unión es el único competente para decidir al respecto, conforme a lo dispuesto en los artículos 6, inciso A), fracción II, 16 y 73, fracción XXIX-O de la Constitución Federal.

Asimismo, las normas impugnadas engloban en una sola categoría, información pública en posesión de sujetos obligados consistente en imágenes que se obtienen de las videograbaciones que realizan tanto los agentes del Estado como los particulares, sin considerar que la información recopilada tiene por mandato federal un tratamiento y protección especial distinta a la que recopilen los sujetos obligados, entendiéndose por estos como cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

Este hecho, priva de una mayor protección los derechos de privacidad y autodeterminación informativa de las personas titulares de la información que de ellas se recopile, trate o almacene por los particulares propietarios de las cámaras de videovigilancia.

Quinto concepto de invalidez. Los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3, 267 Ter 4 y 295 Bis, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos transgreden los artículos 14 y 16 constitucionales porque no establecen tipos penales claros y precisos.

De la lectura de las normas impugnadas no queda claro cuál es la autorización que se da u obtiene de acuerdo con la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y que es elemento base del tipo penal de las normas impugnadas, pues la ley no señala dentro de su texto que se tenga que expedir autorización alguna para que los particulares, empresas mercantiles, fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos, puedan instalar, utilizar, operar, retirar, modificar sus cámaras de videovigilancia, mucho menos para que recopilen, almacenen y traten las imágenes filmadas a través de éstas.

En este tenor, existe una indeterminación sobre la identificación de la autorización que aduce el tipo penal, ya que ésta podría referirse, al convenio de colaboración, a la autorización dentro de un proceso de acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre el manejo de la información, a la autorización para conectar las cámaras de videovigilancia a la red o a la de los propietarios de inmuebles para instalar en ellos cámaras de videovigilancia.

También resulta ambigua la redacción del artículo 295 Bis impugnado, pues no hace diferencia sobre los sujetos a quienes le son reprochables tales conductas para ser sancionadas, puesto que no es lo mismo un particular, quien en libre ejercicio de su derecho de propiedad puede manipular, destruir, retirar las cámaras de seguridad y equipo de almacenamiento de videograbación que tenga, a un elemento de seguridad pública, quien en ejercicio de su función, tiene prohibido manipular o destruir las cámaras de seguridad o equipo de almacenamiento de videograbación.

La Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos violenta el derecho fundamental de privacidad y dignidad humana, ya que no se realizó un estricto proceso de ponderación y justificación individualizado por parte del Congreso del Estado que pudiera sopesar el daño ocasionado por la

intromisión en la privacidad de las personas al ser videograbadas, con el beneficio que esto traería para la sociedad morelense, diferenciando la seguridad pública de las cuestiones netamente administrativas y cuya prioridad se da en grados diferentes.

Tampoco se puede obligar a particulares, personas físicas o morales, a adquirir determinado bien en aras de contribuir a la seguridad pública, puesto que esta es una función total del Estado en sus tres niveles de gobierno que debe brindarse en favor de la ciudadanía sin condicionamiento alguno.

5. **Registro del expediente y turno del asunto.** Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad **258/2020**. De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en este asunto.
6. **Admisión y trámite.** El Ministro instructor, por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, admitió a trámite la acción; ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus informes respectivos; requirió al Poder Legislativo estatal para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, y al Poder Ejecutivo estatal, para que enviara el original o copia certificada del Periódico Oficial en el que constara la publicación de dichas normas; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresara su opinión si así lo consideraba.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Al rendir su informe, el órgano legislativo manifestó esencialmente lo siguiente.

Causas de improcedencia

Afirma que la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para impugnar omisiones legislativas como lo pretende la Comisión accionante, por lo que debe sobreseerse de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, aunado a que no se está en presencia de una norma general.

También refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII de la Ley Reglamentaria de la materia, ya que la accionante hace valer una supuesta invasión de esferas competenciales y una característica propia de la acción de inconstitucionalidad es que se alegue una contradicción entre la disposición impugnada y la Norma Fundamental, y no un mero conflicto de competencias.

Primer concepto de invalidez

Precisa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 32/2005, estableció las bases para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo se traducen en una transgresión de las garantías de debido proceso y legalidad que provocan la invalidez de la norma emitida, o bien, si no es así, debido a la irrelevancia de dichas inconsistencias. Para ello, es necesario analizar si: (1) se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad; (2) el procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, (3) tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Estima que no hubo transgresión al proceso legislativo ni al principio de democracia deliberativa, pues el decreto cuestionado cumplió con el equilibrio de la democracia representativa, ya que estaban presentes en el momento de la discusión y votación los representantes de las minorías y de todos los grupos parlamentarios, por lo que se satisface el principio de pluralidad política que da solidez a la democracia.

Sostiene que, tanto del dictamen del acta en la que fue aprobado el decreto, como del decreto mismo, se aprecia con claridad que se dio cabal cumplimiento al procedimiento legislativo que enmarca la legislación local desde su inicio, por lo que no se vulnera el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, pues los legisladores pudieron intervenir en todo momento, en condiciones de libertad e igualdad, lo que se traduce en un respeto a la participación de las mayorías y minorías parlamentarias, quienes expresaron y defendieron su opinión en un contexto de deliberación pública, cumpliéndose además con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, pues el dictamen fue aprobado en los términos señalados por la Constitución Local.

De igual manera, aduce que contrario a lo que señala la parte accionante, en relación con que los numerales 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, vulneran la distribución de competencias en materia de seguridad pública consagradas en los artículos 21 y 115 de la Constitución Federal, debe decirse que el propio artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y la persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala, a fin que los integrantes de la sociedad convivan en un marco de respeto y seguridad de sus derechos, libertades y bienes.

Además, que la situación actual de la seguridad del Estado de Morelos requiere la estrecha coordinación de las autoridades encargadas de la seguridad pública y los agentes productivos de la sociedad, compartiendo el fin común de la prevención e inhibición de la delincuencia.

En este sentido, precisa que en la iniciativa que dio origen al decreto impugnado se planteó, entre otras cosas, el empleo de dispositivos electrónicos o tecnológicos que cuenten con cámaras fijas o móviles que registren imágenes con o sin sonido y almacenen en cualquier medio tecnológico análogo, digital, óptico o electrónico, para ser aplicados a la función de la seguridad pública. De esta manera, se producen las condiciones necesarias para que la Administración Estatal logre lo siguiente.

- a) Hacer efectiva la seguridad pública;
- b) La prevención e investigación de hechos delictivos;
- c) La utilización pacífica de las vías y espacios públicos;
- d) Documentar infracciones administrativas relacionadas con la seguridad pública, y
- d) La reacción oportuna ante emergencias o desastres de origen natural o humano.

Refiere que la implementación de dichos sistemas mejora la seguridad de la ciudadanía mediante el monitoreo de ambientes abiertos y cerrados, tales como calles y avenidas, bancos, supermercados, áreas de estacionamiento, edificios, entre otros. Esto permite ampliar la capacidad de reacción de las fuerzas del orden público en casos que amenazan la integridad de las personas, como accidentes, incendios u otro tipo de eventualidades.

Para la seguridad pública, los sistemas de videovigilancia presentan diversas ventajas, pues la videovigilancia incrementa la capacidad de operación y sus efectos pueden catalogarse en dos dimensiones principales, como un disuasor de delitos y como coadyuvante en la investigación policiaca.

Su instalación se rigió bajo el principio que, si el delincuente percibe mayor certeza de ser capturado, disminuirán las posibilidades de involucrarse en alguna actividad criminal, es decir, la videovigilancia puede funcionar de manera positiva para reducir el riesgo de ser víctima de un delito, a la vez que permite que las autoridades cuenten con material que sirva como evidencia para una denuncia futura.

Señala que, a diferencia de otros mecanismos, estos sistemas tecnológicos representan una alternativa con un mejor balance entre costo y beneficio en el manejo de la seguridad pública. Además, que el sistema no es susceptible de fatiga o pérdida de concentración, lo que implica un esfuerzo ininterrumpido, constante y consistente.

Asimismo, la videovigilancia parece tener un efecto positivo no solamente en la disuasión del delito, sino también en las propias tareas de los elementos de policía en tierra. Por ello, se consideró pertinente la creación de una legislación local en materia de videovigilancia, pues brindarles seguridad a los morelenses, es uno de los mayores compromisos de las autoridades.

Indica que se propuso modificar la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos para que sea obligación de la Comisión Estatal de Seguridad Pública presentar, dentro de los informes que remite al Consejo Estatal de Seguridad Pública, las estadísticas sobre los resultados e impactos obtenidos mediante el uso del sistema de videovigilancia en el Estado y la medición de su desempeño, así como del Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública, para efectos de conocer el número de cámaras de videovigilancia existentes en la entidad federativa, así como su ubicación, tanto del gobierno, como de las empresas de seguridad privada y, en su caso, de los particulares y establecimientos comerciales.

Asimismo, precisa que se adicionaron nuevos tipos penales en el Código Penal para el Estado de Morelos, que sancionan de manera ejemplar a quienes hagan uso indebido de los sistemas de videovigilancia, los manipulen o destruyan para un provecho propio o ajeno y que con ello se atente contra la seguridad pública del Estado.

Por lo expuesto, concluyó señalando que el decreto impugnado no contraviene disposiciones federales, estatales y mucho menos constitucionales, toda vez que no modifica o se contrapone con alguna norma de carácter general para su debida aplicación.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo local manifestó:

Causa de improcedencia

Que es cierto el acto reclamado y que cuenta con facultades para promulgar, sancionar, publicar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Sin embargo, también precisa que, de la lectura integral de los conceptos de invalidez formulados por la parte accionante, no se desprende que se le atribuya alguno directamente a dicha autoridad, por lo que estima debe sobreseerse en el presente asunto por lo que hace al Poder Ejecutivo local.

9. **Pedimento.** En el presente asunto, la Fiscalía General de la República no formuló pedimento y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitió opinión alguna.
10. **Alegatos.** Las partes no realizaron manifestaciones a manera de alegatos en la presente acción de inconstitucionalidad.
11. **Cierre de Instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades y encontrándose instruido el procedimiento, se emitió el acuerdo de cierre de instrucción el once de enero de dos mil veintiuno, y se puso el expediente en estado de resolución.
12. **Retorno.** Por acuerdo Presidencial de cuatro de enero de dos mil veintidós, se ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

I. COMPETENCIA

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente Acción de Inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;² y Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de este Tribunal Pleno.³ Ello, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción entre diversos artículos de Ley de Videovigilancia y del Código Penal, ambos para el Estado de Morelos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. Se impugna el Decreto número seiscientos noventa y siete por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforma el artículo 2 bis; se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 7; se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) a la fracción I del artículo 17; se reforma el artículo 127; se reforman las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 147; de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Se reforman las fracciones IV y V y se adiciona una fracción VI del artículo 165, se reforma la fracción III y se adiciona una fracción IV, recorriéndose la actual fracción IV para ser la fracción V del artículo 179; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual fracción VI para ser la fracción VII del artículo 184 bis, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Se adiciona un capítulo VIII denominado Acceso Ilícito a Sistemas de Videovigilancia ubicado en el Título

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

(...)

² **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

³ **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.

(...)

Décimo Noveno "Delitos contra la Seguridad Interior del Estado", con los artículos 267 ter 1, 267 ter 2, 267 ter 3 y 267 ter 4; y se adiciona un capítulo XX denominado Uso Indebido de Sistemas de Videovigilancia ubicado en el Título Vigésimo "Delitos contra las funciones del Estado y el servicio público", con el artículo 295 bis, del Código Penal para el Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, en su edición número 5853, de doce de agosto de dos mil veinte.

III. OPORTUNIDAD

15. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la Acción de Inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley sea publicada en el correspondiente medio oficial.⁴
16. El Decreto impugnado, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el miércoles doce de agosto de dos mil veinte. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el jueves trece siguiente y terminó el viernes once de septiembre de ese mismo año.
17. En el caso, la demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se presentó dentro del plazo previsto para tal fin, ello porque se realizó el once de septiembre de dos mil veinte, según se advierte de la evidencia criptográfica con número de secuencia 3296312 que obra en el expediente electrónico, por lo que la misma es oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas están facultados para promover Acción de Inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas.⁵
19. En el caso, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Videovigilancia y del Código Penal, ambos para el Estado de Morelos.
20. Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero, aplicable en términos del 59, ambos de la Ley Reglamentaria, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los servidores públicos que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlas.⁶
21. En el presente asunto, la Acción de Inconstitucionalidad fue promovida por Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, lo que acreditó con copia certificada del Periódico Oficial de diez de julio de dos mil diecinueve, en el que consta su designación.
22. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 15, fracciones I y II, del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos,⁷ por lo que se reconoce la legitimación de la parte accionante.

⁴ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

⁶ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlo. 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.

⁷ **Artículo 15.** La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión y está a cargo de un Presidente a quien corresponde realizar, en los términos establecidos del Título Segundo, Capítulo Tercero de la Ley, las funciones directivas de la Comisión, de la cual es su representante legal y por tanto tendrá además las siguientes facultades:

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las cuestiones relativas a la procedencia de la Acción de Inconstitucionalidad son de estudio preferente al ser de orden público, por lo que es necesario examinar las que fueron aducidas por las autoridades responsables en el presente asunto.

V.1. Participación del Poder Ejecutivo en el decreto impugnado

24. El Poder Ejecutivo Local argumentó que esta acción debía sobreseerse por cuanto hace a él, ya que la accionante no expuso ningún argumento en el que se le cuestionara algo de manera directa, sino que lo señaló como autoridad responsable por una mera formalidad.
25. Este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse la causa de improcedencia invocada, pues como se desprende de los artículos 61, fracción II, y 64 de la Ley Reglamentaria,⁸ la conformación de las acciones de inconstitucionalidad como mecanismo de impugnación exige el señalamiento y respuesta de los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado la norma general impugnada.
26. Por lo que debe responder por la conformidad de los actos que dieron origen a las normas impugnadas frente a la Constitución Federal, con independencia que no se hubieran planteado conceptos de invalidez en contra de los que específicamente suscribió.⁹

V.2. Improcedencia por omisión legislativa

27. El Poder Legislativo local afirma que la Acción de Inconstitucionalidad no es la vía idónea para impugnar omisiones legislativas como la que se impugna por la Comisión accionante, por lo que debe sobreseerse de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia y con base en el contenido de la tesis P. XXXI/2007 de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA”**¹⁰.
28. Esta causal resulta **infundada**, pues de la lectura integral de la demanda se desprende que lo que se alega por la Comisión Estatal no es la omisión del Congreso Local de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo, ni menos que teniendo una competencia legislativa de carácter potestativo hubiera decidido no actuar ante la ausencia de mandato u obligación que así se lo imponga, único supuesto que de acuerdo con los criterios emitidos por este Tribunal Pleno derivaría en el sobreseimiento en la acción.¹¹
29. En este asunto, la Comisión accionante combate el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Videovigilancia y por el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código

I. Tener la representación legal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos y ejercerla ante los tres órdenes de Gobierno, así como ante todo tipo de autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales, ya sean federales y/o del fuero común o locales, tanto en materia civil, mercantil, administrativa, laboral, fiscal, penal, constitucional y ante cualquier otra de cualquier naturaleza y/o materia

II. Ejercer todos los actos tendientes a la representación legal y/o defensa de los intereses de la Comisión y promover todo tipo de demandas, contestaciones de demanda y/o reconvenciones, formular denuncias y/o querrelas, ofrecer pruebas, objetar e impugnar las pruebas de la contraparte; absolver y articular posiciones, transigir, celebrar convenios dentro y fuera de juicio, interponer los medios de impugnación que otorga la Ley correspondiente, inclusive el juicio de amparo y acciones de Amparo en defensa Constitucional que correspondan y en general todas y cada una de las facultades que la Ley y procedimiento correspondiente otorgue para la defensa de los intereses citados, todo lo anterior en cualquiera de las materias y autoridades indicadas en el numeral que antecede.

⁸ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: (...)

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; (...)

Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo.

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada.

La admisión de una acción de inconstitucionalidad no dará lugar a la suspensión de la norma cuestionada.

⁹ Al respecto, resulta aplicable por analogía la jurisprudencia P.J. 38/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**.

¹⁰ Tesis P. XXXI/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Diciembre de 2007, Tomo XXVI, página 1079, registro digital 170678, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.”**

¹¹ Jurisprudencia P./J. 5/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Noviembre de 2009, Tomo XXX, página 701, registro digital 166041, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**

Penal, todos para el Estado de Morelos, materializados en el Decreto número seiscientos noventa y siete publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el periódico oficial de dicha entidad federativa, lo que corrobora la existencia de las normas generales impugnadas y actualiza la posibilidad que se impugnen los actos legislativos que le dieron origen.¹²

30. Además, se advierte que plantea otros conceptos de invalidez respecto a diversos artículos de estos ordenamientos por su inadecuada regulación y porque, a su consideración, actualizan una violación al contenido de los numerales 1, 6, 14, 16, 21, 73, fracción XXIX-O, y 115 de la Constitución Federal.
31. En consecuencia, debe **desestimarse** la causa de improcedencia hecha valer por la autoridad legislativa, pues todos estos aspectos sí pueden ser materia del estudio de fondo del presente asunto y no versan sobre omisiones absolutas que escapen de la materia de esta acción de inconstitucionalidad.

V.3. Improcedencia por argumentos relacionados con invasión de esferas competenciales

32. El Poder Legislativo local afirma que la Comisión Estatal hace valer una supuesta invasión de esferas competenciales como si se tratara de una controversia constitucional, y no así una contradicción entre normas impugnadas y la Norma Fundamental, lo que caracteriza a las acciones de inconstitucionalidad, por lo que manifiesta debe sobreseerse.
33. Esta causa de improcedencia también resulta **infundada** porque, como ya se mencionó, en sus conceptos de invalidez la parte accionante plantea violaciones directas a la Constitución Federal, habida cuenta que al tratarse de un medio de control de la regularidad de carácter abstracto que busca preservar la supremacía constitucional, es posible que este Tribunal funde la declaratoria de invalidez en la violación a cualquier artículo de la Constitución.¹³
34. Asimismo, tales argumentos se encuentran relacionados íntimamente con el estudio de fondo en el presente asunto, por lo que esta circunstancia también conlleva a que deba desestimarse tal causa de improcedencia.¹⁴
35. Por lo tanto, y en vista que las partes no expusieron alguna otra causa de improcedencia diversa a las analizadas y este Tribunal no advierte de oficio que se actualice alguna otra, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por la accionante.
36. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con aclaraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Consideraciones previas

37. A pesar que en este asunto se planteó por la Comisión accionante la inconstitucionalidad del Decreto seiscientos noventa y siete por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos, de una lectura integral de su demanda se advierte que la materia de la litis de este asunto se constriñe exclusivamente en los siguientes temas.
 - Dilucidar si el Congreso Local debió realizar, previo a la emisión del decreto impugnado, una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, dirigida a los pueblos indígenas y afromexicanos, dado el contenido de los numerales 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.
 - Determinar si el proceso legislativo, que culminó con la emisión del Decreto impugnado, cumplió con las reglas previstas para ello o si, como lo argumenta la Comisión accionante, existió una vulneración a los principios de legalidad, debido proceso, certeza y seguridad jurídica, participación democrática y fundamentación y motivación.

¹² Jurisprudencia P./J. 35/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2004, Tomo XIX, página 864, registro digital 181396, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL."

¹³ Al respecto es aplicable la tesis XI/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 673, registro digital 169573, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

¹⁴ En este punto, es aplicable la Jurisprudencia 36/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2004, Tomo XIX, página 865, registro digital 181395, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".

- **En caso de superar lo anterior**, analizar si los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos vulneran la distribución de competencias en materia de seguridad pública que se prevé en los numerales 21 y 115 constitucionales.
- Determinar si los artículos 1, fracción I, 2, fracciones XIII, XXI y XXVI, 5, 28, primer párrafo, 30, primer párrafo, 40, primer párrafo, 41, primer párrafo, 51 y 62, inciso b), fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, respetan los principios de seguridad jurídica, legalidad e inviolabilidad de las comunicaciones privadas.
- Analizar si el Congreso del Estado de Morelos tiene facultades para legislar en la materia, específicamente respecto de la recopilación, manejo, tratamiento, custodia y resguardo de los datos personales en posesión de particulares, obtenidos por medio de las cámaras de videovigilancia de su propiedad, lo que se prevé en los artículos 8, fracciones VIII y XVII, 22, fracción V, 27, 33, 35, 36, 45, segundo párrafo, 46, 48, 49, 50, 51, 52 y 64, párrafo segundo, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.
- Determinar si los artículos 267 Ter 1, 267 Ter 2, 267 Ter 3, 267 Ter 4 y 295 Bis, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado de Morelos violentan los principios de legalidad y seguridad jurídica.

VI.2. Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas

38. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos refiere en su segundo concepto de invalidez que el Congreso de dicha entidad federativa omitió realizar una consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada a las comunidades indígenas y afro-mexicanas, previo a la emisión del decreto impugnado.
39. Lo que en su opinión debió hacerse, dado que los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos producen un impacto en el desarrollo de los municipios en materia de seguridad pública, entre los que se debe incluir a los tres municipios indígenas que existen en esta entidad federativa.
40. A fin de dar respuesta al anterior planteamiento y verificar si en el caso existía la obligación del Congreso del Estado de Morelos de realizar una consulta, resulta necesario retomar los criterios sostenidos por el Tribunal Pleno en la materia.
41. Al resolver la **Controversia Constitucional 32/2012**¹⁵ este Tribunal Pleno sostuvo que los artículos 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes en los casos en que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
42. En efecto, se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de lo establecido en el artículo 2° constitucional, relativo a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar que la consulta indígena no estuviera prevista expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1° de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo diversas obligaciones a las autoridades mexicanas, previo a la toma de decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el Convenio.
43. Por tanto, se concluyó que en los casos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las legislaturas locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.
44. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Saramaka vs. Surinam*,¹⁶ señaló que los principios de consulta y consentimiento constituyen, en conjunto, una norma especial que protege el ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas y funciona como un medio para garantizar su observancia.

¹⁵ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 32/2012, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, 29 de mayo de 2014.

¹⁶ Corte IDH, Caso Saramaka vs. Surinam. "Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007", Serie C No. 172, párrs. 129 a 137. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

45. Asimismo, de acuerdo con el Relator de Naciones Unidas en la materia, el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas en los procesos de decisiones que los afecten tiene por objeto poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados.¹⁷
46. En la **Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,¹⁸ se determinó que en los casos en que el objeto de regulación de una legislación sea precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, resultaba claro que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.
47. Luego, en la **Acción de Inconstitucionalidad 31/2014**,¹⁹ se precisó que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.
48. Asimismo, en la **Acción de Inconstitucionalidad 84/2016**²⁰ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.
49. El Pleno ha sido consistente en sostener que la consulta, tanto a comunidades indígenas como a personas con discapacidad, constituye una etapa del proceso legislativo susceptible de viciar todo el ordenamiento cuando está específicamente relacionado con estos grupos vulnerables, lo que ha conllevado la invalidez total de la ley respectiva.
50. Lo anterior se desprende de lo resuelto en las **acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017**,²¹ **41/2018**²² y **123/2020**,²³ cuando se invalidaron en su totalidad la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí,²⁴ la Ley para la Atención Integral de Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León, respectivamente.
51. Asimismo, la mayoría de este Tribunal Pleno ha sostenido que en el supuesto de leyes que no son exclusivas o específicas en regular los intereses y/o derechos de personas con discapacidad o de pueblos y comunidades indígenas, la falta de consulta previa no ha implicado la invalidez de la norma.
52. Así lo resolvió, por ejemplo, en las **controversias constitucionales 38/2019, 28/2019 y 39/2019**,²⁵ en las que los Municipios de Contla de Juan Cuamatzi, Yauhquemehcan y Tlaxco impugnaron diversos preceptos de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala. De igual forma, en la **Acción de Inconstitucionalidad 61/2019**,²⁶ en la que si bien se declaró la invalidez de la Ley número 248 de Comunicación Social Para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, la inconstitucionalidad no atendió a la falta de consulta previa a las comunidades indígenas, sino a otros vicios del procedimiento legislativo.
53. De manera más reciente, al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 109/2020**²⁷ la mayoría de este Tribunal Pleno, al analizar la constitucionalidad del artículo 68, párrafo último, de la Ley de Salud del Estado de Yucatán, determinó que no era necesaria la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

¹⁷ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, párr. 41.

¹⁸ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 19 de octubre de 2015.

¹⁹ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 31/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Fernando Franco González Salas, 8 de marzo de 2016.

²⁰ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 84/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I., 28 de junio de 2018.

²¹ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 20 de abril de 2020.

²² Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 41/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Luis María Aguilar Morales, 21 de abril de 2020.

²³ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 123/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, 23 de febrero de 2021.

²⁴ Asimismo, se invalidaron por extensión los Decretos 0609 y 0611 que reformaron la Ley de Asistencia Social para el Estado y Municipios de San Luis Potosí.

²⁵ Sentencias recaídas a la Controversia constitucional 38/2019, 28/2019 y 39/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, 3 de noviembre de 2020.

²⁶ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 61/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 12 de enero de 2021.

²⁷ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 109/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 18 de enero de 2022.

54. Por otra parte, en **Acción de Inconstitucionalidad 150/2017**, se determinó que la falta de sometimiento del dictamen, por parte de la comisión coordinadora, a las otras comisiones y la ausencia de publicación oportuna en la Gaceta Parlamentaria, tanto del documento aprobado como de los votos particulares, fueron violaciones suficientemente relevantes para justificar la invalidez de la ley.²⁸
55. De esta forma, caso por caso, se ha desarrollado qué debe entenderse por “**medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente**”, de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
56. Ahora, para el análisis del caso concreto, conviene recordar lo resuelto por este Tribunal Pleno en la **Acción de Inconstitucionalidad 212/2020**,²⁹ en la que se declaró la invalidez de los artículos 62 y 63 de la Ley de Educación para el Estado de Tlaxcala, expedida mediante el Decreto No. 208, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa, por contener normas encaminadas a regular cuestiones relacionadas con la educación indígena, sin que se hubiera realizado la consulta previa exigida.
57. También, en dicho precedente este Tribunal Constitucional reiteró su criterio consistente en que, para efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no es relevante si la medida es benéfica a juicio del legislador,³⁰ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades.
58. Asimismo, se reafirmó que la consulta indígena representa un contenido constitucional erigido como parámetro de control en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en la acción de inconstitucionalidad como una violación al procedimiento legislativo.
59. Sin embargo, este asunto también dio lugar a una evolución al criterio que se venía sosteniendo, ya que se estimó que en los supuestos en que no se lleve a cabo la consulta referida, respecto de legislación que no es específica o exclusiva para estos grupos en situación de vulnerabilidad, el vicio en el proceso legislativo que le da origen no tendrá potencial invalidante de la totalidad de la ley, pero sí de determinados artículos.
60. Por tanto, la decisión de si el vicio de ausencia de consulta tiene el potencial de invalidar toda la ley o solamente determinados preceptos legales, dependerá de si las normas que regulan a las comunidades indígenas y afroamericanas las tienen como objeto específico de su regulación en su integridad.
61. Esta determinación que constituye una evolución en el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, precisa que en el supuesto que una norma o un ordenamiento general no esté específicamente relacionado con los grupos en situación de vulnerabilidad que deben ser consultados, esto es, que no se refieran única y exclusivamente a ellos, sino que, en el contexto general, estén inmiscuidos, las normas por invalidar serán precisamente las que les afecten, pero sin alcanzar a invalidar toda la ley. Por el contrario, cuando las normas se dirijan específicamente a estos grupos vulnerables, la falta de consulta invalidará todo ese ordenamiento.

²⁸ Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 29 de agosto de 2022. Unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado, consistente en declarar la invalidez del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁹ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 212/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 1 de enero de 2021.

Este criterio también ha sido reiterado por el Tribunal Pleno al resolver los siguientes asuntos:

Acción de inconstitucionalidad 193/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 17 de mayo de 2021.

Acción de inconstitucionalidad 179/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 24 de mayo de 2021.

Acción de Inconstitucionalidad 214/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 24 de mayo de 2021.

Acción de inconstitucionalidad 131/2020 y su acumulada 186/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 25 de mayo de 2021.

³⁰ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 28 de junio de 2018.

62. En el presente asunto, sólo fueron impugnados por cuanto hace a este tema, los artículos 1, 3, 8, fracción I, 9, 12, 40, 55, segundo párrafo, y 63 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.
63. Estas disposiciones establecen lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Morelos, tendente a la consecución de la seguridad pública conforme lo previsto en el artículo 21 Constitucional, y tiene por objeto:

I. Regular la ubicación, instalación, utilización y operación de videocámaras y sistemas de videovigilancia, para la grabación o captación de imágenes con o sin sonido, así como su posterior tratamiento, por las Instituciones de Seguridad Pública, por otras autoridades en los inmuebles a su disposición; y por empresas de seguridad privada, establecimientos mercantiles, personas físicas o morales que, en su caso, suscriban convenio de colaboración con la CES;

II. Constituir el Sistema Estatal de Videovigilancia;

III. Establecer la regulación sobre el uso de la información obtenida de los equipos y sistemas tecnológicos que realicen las instancias de seguridad pública y procuración de justicia, conforme la normativa aplicable, y

IV. Crear el Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública.

Artículo 3. La videovigilancia en materia de seguridad pública estará a cargo de la CES, la cual tendrá a su cargo el control del Sistema Estatal de Videovigilancia, por conducto del C5.

El Poder Ejecutivo Estatal, a través de la CES, dotará al C5 de la infraestructura, recurso humano, financiero y material necesario para el manejo de la información obtenida de los sistemas de videovigilancia instalados en el Estado de Morelos.

Artículo 8. La CES en materia de videovigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

I. Desempeñar la función pública de videovigilancia de conformidad con lo dispuesto en esta Ley; (...)

Artículo 9. Los Municipios en materia de videovigilancia, por conducto de sus instituciones policiales, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Desempeñar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las atribuciones previstas en el artículo 8 de esta Ley, con excepción de las contenidas en las fracciones V, IX, XIV, XV, XVI y XVIII;

II. Solicitar y, en su caso, acordar con la CES la instalación de cámaras de videovigilancia, o sistemas o equipos tecnológicos complementarios, o la conexión de estos, cuando sean propiedad de los Ayuntamientos, a la red que disponga la CES para tal efecto;

III. Procurar la estandarización y homologación de las cámaras de videovigilancia, sistemas y equipos tecnológicos complementarios de su propiedad, así como de los registros y las bases de datos que integren la información que de ellos provenga, para lograr la compatibilidad con aquellos que se establezcan en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, y

IV. Proporcionar la información que les sea solicitada para la integración y el desarrollo del Registro Estatal.

Artículo 12. El Sistema Estatal de Videovigilancia formará parte de las herramientas tecnológicas que la CES destina para cumplir con sus funciones de seguridad pública, lo que implicara que los Ayuntamientos otorgaran acceso y control a las de (sic) las Tecnologías de la Información con las que cuente, para cumplir con los fines de esta Ley, en términos de los artículos 1, 3, 5, 6, y 8, fracción I, de la Ley Estatal para la Asunción del Gobierno de la Función de Seguridad Pública de los Municipios y Policías Preventivas y de Tránsito Municipal.

Artículo 40. La CES y, en su caso, las instituciones policiales municipales deberán emitir lineamientos que establezcan las normas y procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones administrativas captadas o grabadas mediante cámaras de videovigilancia, garantizando la legalidad del acto y certeza jurídica para la comunidad.

En la imposición de sanciones por infracciones administrativas en materia de tránsito y vialidad, se deberán observar las formalidades y los procedimientos previstos en la Ley de Tránsito del Estado de Morelos y sus Reglamentos.

Artículo 55. La CES será la encargada de recolectar, sistematizar, procesar, consultar, analizar, actualizar periódicamente y, en su caso, intercambiar, a través del Registro Estatal, la información sobre las cámaras de videovigilancia y los sistemas y equipos tecnológicos complementarios que en el ejercicio de sus respectivas funciones empleen las Instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, establecimientos mercantiles y empresas de seguridad privada en el Estado; así como personas físicas o morales que celebren convenio de colaboración respectivo.

Para tal efecto, las Instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, establecimientos mercantiles, empresas de seguridad privada, y las personas físicas o morales señaladas en el párrafo anterior, tendrán la obligación de proporcionar y compartir a la CES, en tiempo y forma, las cámaras y sistemas de videovigilancia, así como los sistemas y equipos tecnológicos complementarios que instalen, utilicen y operen, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la CES.

Artículo 63. La autoridad que podrá imponer las sanciones del artículo anterior, será la Comisión Estatal de Seguridad, a través de la Coordinación General Operativa, la Dirección General de Seguridad Privada y para el caso de establecimientos mercantiles desarrollos urbanos, fraccionamientos, condominios y particulares, el Comisionado Estatal de Seguridad. Y en materia penal o civil la autoridad correspondiente; lo anterior de acuerdo al procedimiento que se contemple en la normativa aplicable.

64. Visto el contenido de las disposiciones impugnadas, este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez en estudio resulta **infundado**.
65. Estos preceptos establecen el reconocimiento, operatividad y mecanismos de sanción de un sistema de videovigilancia de nivel estatal manejado por instituciones de seguridad pública del Estado de Morelos. Asimismo, se instituyen ciertas atribuciones que podrán desempeñar los Municipios en el ámbito de sus competencias a fin de poder dar cumplimiento a los objetivos que se plantean en el artículo 1º de ese ordenamiento.
66. Los preceptos citados no establecen algún tipo de prerrogativa, restricción o regla especial dirigida hacia los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, ya que el propósito tanto de estos artículos como del resto de la ley es la fijación de un sistema de videovigilancia estatal que, de manera general, pueda servir para garantizar la seguridad pública de todos los habitantes de Morelos.
67. Si bien este objetivo es susceptible de incluir a las comunidades indígenas o afroamericanas ubicadas en esa entidad federativa, lo cierto es que no se advierte que en el caso particular y por esos motivos, éstas se ubiquen en una situación especial frente al orden jurídico para que ejercieran su derecho a ser consultadas durante el procedimiento legislativo del que emanaron los preceptos legales impugnados, pues el establecimiento de un sistema estatal de videovigilancia impacta de manera uniforme a todos los habitantes de la entidad federativa, independientemente de su autoadscripción, autodeterminación o pertenencia a alguna de estas comunidades.
68. En efecto, ni de la lectura de las disposiciones transcritas ni de ninguna otra de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos se desprende que la decisión de implementar un sistema de videovigilancia de nivel estatal pueda tener consecuencias visibles sobre estos grupos sociales en una proporción distinta a la que las tendrá en el resto de la población. Por ello, se reitera, la legislación en comento no es susceptible de afectar directamente su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al uso y goce de sus recursos o a algún otro derecho protegido por la Constitución Federal o por los tratados internacionales, que hiciera necesario incorporar una fase adicional dentro del procedimiento legislativo que le dio origen, a fin de consultar a las comunidades indígenas y afroamericanas.

69. En consecuencia, resultan **infundados** los conceptos de invalidez referentes a la falta de consulta para las comunidades indígenas y afro mexicanas.
70. Estas consideraciones son obligatorias al haber sido aprobadas por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

VI.3. Estudio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo

71. En su demanda, la parte accionante aduce que el dictamen del cual deriva el decreto impugnado fue producto de un proceso sumarísimo y arbitrario, que fue discutido y votado el mismo día bajo una urgencia injustificada y que impidió a las distintas fuerzas políticas conocerlo, analizarlo y discutirlo adecuadamente.
72. Señala que el hecho que algunos diputados se pronunciaran en contra o a favor del dictamen no subsana la transgresión cometida, ya que dicha votación se llevó a cabo en la misma sesión en la que el dictamen fue presentado, por lo que es evidente que no se tuvo el tiempo suficiente para conocer y estudiar su contenido.
73. Afirma que, si bien la votación para la dispensa del trámite y la aprobación del orden del día son diferentes, ya que en la primera se necesita las dos terceras partes de los diputados presentes mientras que en la segunda se requiere una mayoría simple, lo cierto es que ambos trámites debieron estar separados, de lo contrario, se incide negativamente en los principios democráticos en que debe estar sustentado el actuar del Poder Legislativo del Estado de Morelos.
74. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que, por regla general, debe examinarse primero la regularidad constitucional del procedimiento legislativo de una ley, ya que puede dar lugar a una invalidez genérica. Ello, con fundamento en lo resuelto en la Acción de Inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, criterio que se refleja en la tesis P./J. 32/2007, de rubro **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS"**³¹.
75. Para su estudio, el presente considerando se dividirá en cuatro apartados:(i) en el primero, se detallarán los criterios de este Tribunal Pleno para evaluar la regularidad de los procedimientos legislativos; (ii) en el segundo, se explicarán las reglas y principios que rigen el procedimiento en el Estado de Morelos; (iii) en el tercero, se narrará cómo se llevó a cabo la aprobación de las disposiciones impugnadas y, (iv) en el último, se evidenciarán las razones para considerar por qué existen violaciones legislativas que llevan necesariamente a la inconstitucionalidad de todo el decreto.

VI.3.1. Doctrina de esta Suprema Corte

76. Este Tribunal Pleno cuenta con una doctrina jurisprudencial consolidada respecto de cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes. En efecto, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa.
77. Con lo anterior, se busca que las normas cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto a las reglas de votación, la publicidad de éstas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.
78. En ese sentido, se ha sostenido que no puede pasarse por alto que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos.³²

³¹ Jurisprudencia P./J. 32/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Diciembre de 2007, Tomo XXVI, página 776, registro digital 170881.

³² Sobre el particular, resulta aplicable la tesis P. XLIX/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, registro digital 169493: **"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO"**.

79. Por un lado, el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada. Por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.³³
80. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento de, cuando menos, los estándares siguientes.³⁴
- El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quorum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
 - El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
 - Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
81. Lo anterior ha cobrado gran importancia con el fin de que los integrantes de las legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo. Lo anterior se asegura, entre otros escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos que los legisladores puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea,³⁵ ya que de no hacerse, puede llegarse al escenario de evitar que los integrantes de la legislatura participen en condiciones de igualdad.
82. En la **Controversia Constitucional 19/2007**,³⁶ este Tribunal Pleno señaló que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino también es necesario atender los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

³³ La adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia mas no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

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

El cumplimiento de los principios deliberativos asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría. De igual forma, garantizan que la decisión final sea conforme a la deliberación plural e incluyente.

³⁴ Los cuales se advierten del contenido de la tesis P. L/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, registro digital 169437, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

³⁵ Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril de 2009, Tomo XXIX, páginas 1109 y 1110, registros digital 167521 y 167520, respectivamente, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE" y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA".

³⁶ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 19/2007, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 16 de febrero de 2010.

83. Dichos estándares, relativos al análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos, fueron confirmados en la **Acción de Inconstitucionalidad 36/2013** y su acumulada **37/2013**,³⁷ y en la **Acción de Inconstitucionalidad 50/2015** y sus acumuladas **55/2015**, **56/2015** y **58/2015**.³⁸
84. En ese sentido, esta Suprema Corte ha reiterado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad;³⁹ aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que por su entidad no afectan su validez.⁴⁰
85. De ahí que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.
86. En suma, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, sobre la base de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

VI.3.2. Procedimiento legislativo en el Estado de Morelos

87. Los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Local, la Ley Orgánica y el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, vigentes al momento de la promulgación y publicación del decreto impugnado, son los siguientes:

a) Iniciativa

88. De acuerdo con el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos, la prerrogativa de presentar leyes y decretos corresponde al Gobernador del Estado, a los diputados y diputadas del Congreso del Estado, al Tribunal Superior de Justicia -en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia- a los ayuntamientos, a los y las ciudadanas morelenses y a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos -en asuntos relacionados con los derechos humanos.-⁴¹

³⁷ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández, 13 de septiembre de 2018.

³⁸ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 10 de noviembre de 2015.

³⁹ Acción de Inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de enero de 2020.

Acción de Inconstitucionalidad 43/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán, 27 de julio de 2020.

Controversia constitucional 34/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), 6 de octubre de 2015.

Controversia Constitucional 41/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), 29 de septiembre de 2015.

Controversia Constitucional 63/2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa, 23 de septiembre de 2019.

⁴⁰ Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia P./J. 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Agosto de 2001, Tomo XIV, página 438, registro digital 188907, de rubro: **"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA"**.

⁴¹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Artículo 42. El derecho de iniciar Leyes y decretos corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados al Congreso del mismo;

III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

IV. A los Ayuntamientos.

V. A los ciudadanos morelenses de conformidad con el artículo 19 bis de esta constitución.

VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en asuntos relacionados con los Derechos Humanos.

El Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada período ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en períodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado.

En las iniciativas que se presenten al Congreso Local, se deberá incluir la estimación del impacto presupuestario que implique su implementación.

89. Las iniciativas serán presentadas por escrito y en medio magnético, deberán contener una parte expositiva que tendrá los elementos de justificación, legitimación, explicación interpretación, alcances y oportunidad de lo que se propone y una parte preceptual o normativa que estará constituida por un articulado ordenado en forma lógica.⁴²
90. Por otra parte, el artículo 50 de la Constitución del Estado de Morelos⁴³ precisa que en la reforma de las leyes o decretos se seguirá el mismo trámite que el de su formación, lo que se reitera en el diverso numeral 1 del Reglamento para el Congreso de ese Estado.⁴⁴
- b) Dictamen⁴⁵**
91. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, ésta pasará a la o las comisiones del Congreso que correspondan.⁴⁶ Las comisiones deberán conocer, estudiar y dictaminar los asuntos que les sean turnados y someterlos a consideración del pleno del Congreso en un plazo no mayor a sesenta días naturales, lo que deberá ocurrir en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se les haya turnado la iniciativa o en el inmediato siguiente,⁴⁷ los cuales transcurren del primero de septiembre al quince de diciembre y del primero de febrero al quince de julio.⁴⁸
92. Por su parte, se reconoce que las iniciativas preferentes serán discutidas y votadas por el pleno dentro de los cuarenta días naturales; por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar el proceso de dictamen dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para que el dictamen pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que se convoque,⁴⁹ cuidando no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Morelos.⁵⁰
93. Para emitir el dictamen de los asuntos turnados, la Comisión respectiva deberá reunirse para su análisis, discusión y aprobación. Asimismo, cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la Comisión que lo recibió para su estudio notificará a la Mesa Directiva para que ésta lo turne a las comisiones respectivas.⁵¹

⁴² **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 95. Las iniciativas de leyes y decretos, serán presentadas por escrito y en medio magnético, deberán contener una parte expositiva que tendrá los elementos de justificación, legitimación, explicación interpretación, alcances y oportunidad de lo que se propone, así como una parte preceptual o normativa que estará constituida por un articulado ordenado en forma lógica.

Las propuestas para modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o leyes federales, deberán cumplir, en lo conducente lo previsto en el presente capítulo y con respecto a su procedencia, estarán sujetas a lo estipulado en el artículo 104 del presente reglamento. Al inicio de cada periodo ordinario de sesiones el Poder Ejecutivo estatal, podrá presentar como preferente hasta dos iniciativas o solicitar con ese carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores y que no cuenten con dictamen.

⁴³ **Artículo 50.** En la reforma, derogación o abrogación de las Leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.

⁴⁴ **Artículo 1.** Este reglamento tiene por objeto regular el trabajo administrativo, legislativo y parlamentario del Congreso del Estado, en términos de lo dispuesto por su Ley Orgánica.

Por ningún motivo el presente reglamento puede ser modificado por acuerdos parlamentarios; para reformar, adicionar o derogar las disposiciones del mismo, se deberá sujetar al proceso legislativo previsto en este ordenamiento.

⁴⁵ En ciertos casos, en el procedimiento legislativo debe hacerse el análisis de la estimación del impacto presupuestario de conformidad con los artículos 43 de la Constitución Local, 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.

⁴⁶ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 53. Las comisiones legislativas, son órganos colegiados constituidos por el pleno del Congreso del Estado, cuyas funciones son las de conocer, analizar, investigar, discutir y en su caso dictaminar, las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados. Emitirán en su caso, acuerdos parlamentarios que se someterán a la aprobación del pleno.

⁴⁷ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 54. Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno; (...)

Artículo 102. La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento. (...)

⁴⁸ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el uno de septiembre y terminará el quince de diciembre; el segundo empezará el uno de febrero y concluirá el quince de julio.

⁴⁹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 54. Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I. (...)

En iniciativas preferentes, a más tardar dentro de los cuarenta días naturales la iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno, por lo que la comisión o comisiones competentes deberán llevar a cabo el respectivo proceso de dictaminación dentro de dicho plazo, tomando las previsiones necesarias para remitir el dictamen a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, en tiempo y forma, a efecto de que pueda ser listado en el orden del día de la sesión que corresponda o que al efecto se convoque, y cuidando en todo momento no rebasar el término establecido en el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

⁵⁰ **Artículo 42 (...)**

El Gobernador del Estado podrá presentar dos iniciativas preferentes el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones o solicitar con este carácter dos que hubiera presentado en periodos anteriores que no tengan dictamen, cada iniciativa debe ser discutida y votada por el Pleno del Congreso en un plazo máximo de 40 días naturales. No tendrán carácter de preferentes las iniciativas de presupuesto, fiscal, electoral y reformas a la Constitución del Estado.

⁵¹ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 56. Cuando el asunto interese a dos o más comisiones, la comisión que lo recibió para su estudio, notificará lo anterior a la mesa directiva para el efecto de que esta lo turne a las comisiones respectivas.

94. Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, convocadas por conducto de su presidente con cuarenta y ocho horas de anticipación y solo por urgencia y de manera extraordinaria podrá citarse a reunión con menos de veinticuatro horas de anticipación.⁵²
95. Las reuniones de las comisiones deberán llevarse a cabo con la asistencia de la mayoría de sus integrantes; las decisiones serán tomadas por la mayoría simple de los presentes -en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad- y cuando algún diputado disienta del dictamen podrá formular voto particular.⁵³
96. Los dictámenes deberán formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética y contener los datos generales que identifiquen la iniciativa, la expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de motivos y fundamentos legales, el análisis de las observaciones hechas por los ayuntamientos y poderes ejecutivo o judicial, las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto, así como los artículos que se reforman, modifican o derogan.⁵⁴
97. Una vez firmado, el dictamen será entregado a la Mesa Directiva y programado en el orden del día. Hecho lo anterior, el mismo será inserto para su publicidad en el portal de internet del Congreso.⁵⁵
98. El Reglamento del Congreso del Estado de Morelos permite a las Comisiones solicitar por escrito, una ampliación o prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos o en su caso se podrá requerir al Presidente de la Comisión o a su Secretario que expliquen al Pleno del Congreso las razones de la demora.⁵⁶
99. De igual forma, este ordenamiento es enfático en señalar que ningún proyecto de dictamen podrá debatirse ante el Pleno sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas lo hayan dictaminado.⁵⁷

⁵² **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 63. Las comisiones deben reunirse por lo menos una vez al mes, sus convocatorias se harán por conducto de su presidente, con cuarenta y ocho horas de anticipación y por escrito, señalando el día, la hora y el lugar de la celebración, la convocatoria contendrá el orden del día y una relación pormenorizada de los asuntos que serán tratados.

Salvo por urgencia y de manera extraordinaria, podrá citarse a reunión de Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación.

⁵³ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 57. A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

Las comisiones legislativas contarán con un Secretario Técnico y el personal de apoyo que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, su integración y funcionamiento se encontrarán establecidas en el Reglamento respectivo.

⁵⁴ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 106. Los dictámenes deberán contener:

I. Los datos generales que identifiquen la iniciativa y una exposición clara y precisa del asunto al que se refiere;

II. Formularse por escrito y en disco de grabación electromagnética;

III. La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y estudio de la iniciativa, el sustento de la misma, así como la exposición precisa de los motivos y fundamentos legales que justifiquen los cambios, consideraciones o cualquier otra circunstancia que afecte a los motivos y al texto de la iniciativa en los términos en que fue promovida;

IV. El análisis de las observaciones hechas por los ayuntamientos y los poderes ejecutivo o judicial en su caso;

V. Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto; y

VI. Los artículos que se reforman, modifican o derogan.

⁵⁵ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 107. El dictamen una vez firmado y entregado a la Mesa Directiva, será programado para su discusión en la sesión que determine la Conferencia.

Artículo 108. Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso.

⁵⁶ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 61. Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia.

La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia.

Artículo 62. Si mediare excitativa del Presidente, formulada por sí o a solicitud de dos o más diputados, para la presentación de un dictamen, el presidente de la comisión o su secretario explicarán al Pleno del Congreso, las razones de la demora.

El Presidente del Congreso cinco días antes de que venza el plazo de cuarenta días naturales que señala el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, realizará por escrito una prevención a la comisión o comisiones respectivas.

⁵⁷ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 103. Ningún proyecto de dictamen o proposición de acuerdo parlamentarios podrá debatirse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

c) De las sesiones

100. Se entenderá por sesión la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del *quorum* legal, celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste. Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.⁵⁸
101. Las sesiones ordinarias son aquellas celebradas dentro de los períodos ordinarios; son extraordinarias aquellas que se llevan a cabo fuera de dichos períodos, son privadas aquellas que, por lo delicado de su naturaleza, requieren tratamiento especial -no son abiertas al público- y son solemnes aquellas ceremoniales y en las que se conmemore o celebre acontecimientos históricos o políticos.⁵⁹
102. Las sesiones se sujetarán al orden del día, mismo que el presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados veinticuatro horas previas a la sesión.⁶⁰ Bajo la premisa ya mencionada que un dictamen que se incluye en el orden del día, al programarse, será inserto para su publicidad en el portal del Congreso (es decir, se publicita al menos veinticuatro previas a la sesión).
103. En el curso de las sesiones podrá haber recesos, sin que se establezca en la normatividad reglas sobre cuánto puede durar el mismo.⁶¹

d) De los debates

104. La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de su lectura previa, salvo en los casos relativos a reformas a la Constitución Federal, a la Constitución local y cuando se trate de la designación de gobernador sustituto, interino o provisional.⁶² En estos últimos tres casos, es posible

⁵⁸ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 74. Se entenderá por sesión, a la reunión plenaria de los diputados legalmente convocados, con la asistencia del quórum legal celebrada en el salón de sesiones del recinto legislativo del Congreso o en el lugar así declarado por éste, en los casos previstos en la Constitución, en la Ley y en este Reglamento. El Congreso sesionará por lo menos una vez cada quince días, salvo en aquellos casos determinados por la Conferencia.

Artículo 75. Las sesiones del Congreso tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, privadas y solemnes.

⁵⁹ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 76. Las sesiones ordinarias son todas aquellas celebradas dentro de los períodos de sesiones ordinarias.

Artículo 77. Son extraordinarias; aquellas que se llevan a cabo fuera de los períodos ordinarios de sesiones, convocados por la diputación permanente y se ocupan exclusivamente de los asuntos señalados en la convocatoria respectiva, durarán el tiempo que sea necesario para llegar a las resoluciones de los asuntos agendados.

Si los temas tratados en ellas, no fuesen agotados durante la sesión y deba iniciarse el periodo ordinario de sesiones, las extraordinarias concluirán y corresponderá el tratamiento de los asuntos pendientes a las sesiones del subsecuente periodo ordinario.

Artículo 78. Cuando se convoque a período extraordinario de sesiones, si el ejecutivo no ordenara la publicación de la convocatoria en el término de seis días, la diputación permanente ordenará la publicación en el periódico oficial y en un medio de comunicación de los de mayor circulación en la entidad.

Artículo 79. Las sesiones privadas; son aquellas que por lo delicado de su naturaleza, requieren de tratamiento especial, no son abiertas al público y adquieren tal carácter por acuerdo de la Conferencia.

Artículo 80. Son sesiones solemnes; Además de las señaladas en el capítulo del ceremonial de este reglamento, todas aquellas que se celebran para la conmemoración o celebración de acontecimientos históricos o políticos para nuestra entidad y que revisten por su importancia una formalidad y ceremonial determinados o especiales.

En todas las sesiones solemnes, a nombre del Congreso hará uso de la palabra el Presidente de la Mesa Directiva. Así mismo harán uso de la palabra los diputados que por acuerdo, determine la Junta.

⁶⁰ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 82. Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión.

El orden del día a que se refiere este artículo se desarrollará bajo el siguiente esquema:

I. Pase de lista de los diputados;

II. Declaratoria de quórum;

III. Lectura y votación del orden del día;

IV. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión anterior;

V. Comunicaciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, de las Legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Diputación Permanente, del Ejecutivo del Estado, del poder judicial de la federación, del Tribunal Superior de Justicia y de los Ayuntamientos del Estado;

VI. Iniciativas de los miembros del congreso, del ejecutivo, del Tribunal Superior de Justicia, de los Ayuntamientos, así como las minutas de reforma constitucional que presente el Congreso de la Unión;

VII. Dictámenes que presenten las comisiones de primera lectura;

VIII. Dictámenes para tratarse de segunda lectura, discusión y votación respectiva;

IX. Propuestas que presente; la Junta, la Conferencia, los grupos parlamentarios o los miembros del Congreso;

X. Correspondencia recibida; y

XI. Asuntos generales.

⁶¹ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 85. El Presidente de la Mesa Directiva, por sí o a petición de algún diputado, podrá someter a la consideración del pleno, la declaración de recesos en el curso de una sesión.

⁶² Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 113. La discusión de los dictámenes se realizará sin necesidad de lecturas previas, en virtud de lo dispuesto por el presente Reglamento, con las excepciones establecidas en el mismo.

Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso, que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea, serán desahogados de conformidad a lo siguiente:

calificar el asunto como de urgente y obvia resolución, lo que tendrá como efecto que el Presidente de la Mesa Directiva decreta un receso para que los diputados conozcan el asunto y puedan pasar a la votación.⁶³

105. Los dictámenes de los órganos colegiados del Congreso que deban ser sometidos a la consideración de la asamblea serán desahogados de conformidad con lo siguiente: (i) en la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con el o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en ese ordenamiento quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el Semanario de los Debates; (ii) se procederá a abrir la discusión del dictamen y, (iii) en el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a éstas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados. Hecho lo anterior, se procederá a la votación.⁶⁴
106. Una vez que el Presidente de la Mesa Directiva declare suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, se votará en tal sentido. Si se aprueba, se discutirán los artículos reservados en lo particular, en donde se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos que los miembros de la asamblea quieran impugnar. Los que no ameriten discusión, se entenderán aprobados en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados. Posteriormente, el Presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.⁶⁵

e) De las votaciones

107. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple (más de la mitad de los diputados asistentes), a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y el Reglamento del Congreso del Estado de Morelos exijan mayoría absoluta o calificada. Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.⁶⁶

I. En la sesión del Pleno respectiva, aprobado el orden del día, uno de los secretarios de la Mesa Directiva dará cuenta a la asamblea con el o los dictámenes que hayan cumplido con el procedimiento establecido en este ordenamiento; quedarán como leídos y serán insertados íntegramente en el semanario de los debates;

II. Acto seguido, se procederá a abrir la discusión del dictamen.

III. En el caso de dictámenes de leyes o modificaciones a las mismas, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados.

Hecho lo anterior, se procederá a la votación respectiva.

Artículo 114. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior de este reglamento, aquellos dictámenes o resoluciones que sean inherentes a:

- Las minutas de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Las reformas, adiciones y derogaciones a la Constitución Política del Estado de Morelos.
- La designación de Gobernador Sustituto, Interino o Provisional.

En estos casos, en la sesión respectiva, el secretario de la Mesa Directiva, procederá a dar lectura íntegra al dictamen; debiéndose turnar un (sic) copia de todos los documentos a los legisladores y ordenando su publicación en el semanario de los debates.

En caso de que cualquiera de estos dictámenes requiera de varias horas para su lectura, podrá darse lectura a una versión sintetizada y deberá ser insertado en el semanario de los debates el dictamen íntegro.

⁶³ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 115. Los dictámenes a que se refiere el artículo 114 de este ordenamiento, se discutirán primero en lo general y después en lo particular cada uno de los artículos reservados, posteriormente se realizará la votación que corresponda.

Si se calificara como de urgente y obvia resolución los asuntos que prevé el párrafo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva, decretará un receso, para el efecto de que los diputados conozcan el asunto a discutir y votar en su caso.

El Presidente de la Mesa Directiva, ordenará la publicación posterior de los dictámenes aprobados o rechazados por la asamblea, en el semanario de los debates.

⁶⁴ Artículo 113 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, ya citado en el pie de página número 41.

⁶⁵ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 127. Declarado suficientemente discutido el proyecto de dictamen en lo general, por el Presidente, se procederá a votarlo en tal sentido, aprobado que sea, se discutirán enseguida los artículos reservados en lo particular.

En caso contrario se consultará a la Asamblea en votación económica si se devuelve o no todo el proyecto a la comisión, en el primer supuesto se devolverá a la comisión para el efecto de que considere las observaciones realizadas, en el segundo se tendrá por desechada.

Todo proyecto de dictamen que sea devuelto a comisión para su reforma, deberá reelaborarse en un término que no debe exceder de 30 días.

Si durante la votación no existiera acuerdo entre los diputados respecto de la votación emitida, o no se alcanzara la votación requerida para aprobar o desechar el dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva, para el efecto de reorganizar los debates, declarará un receso por el tiempo que estime necesario al efecto de que se realicen los consensos necesarios con relación al dictamen en cuestión.

Artículo 128. En la discusión en lo particular se podrán apartar los artículos, fracciones o incisos, que los miembros de la asamblea quieran impugnar; los demás del proyecto, que no ameriten discusión, se entenderán aprobados también en lo particular por el simple hecho de no haber sido reservados, el Presidente procederá a efectuar la declaratoria respectiva.

Se entenderán aprobados en sus términos, los artículos que habiendo sido reservados en lo particular por algún diputado, su propuesta no sea aprobada.

Podrá votarse, en un solo acto, un proyecto de ley o decreto, en lo general, en unión de uno, varios o la totalidad de sus artículos en lo particular, siempre que no hayan sido impugnados.

⁶⁶ Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Artículo 135. Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

108. En el caso particular de formación o reforma de leyes o decretos, la Constitución local exige una votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura.⁶⁷

f) Publicación

109. La Mesa Directiva o, en su caso, la Diputación Permanente, ordenará la publicación de las leyes, decretos y acuerdos que emita el Congreso en el Semanario de los Debates. De la misma manera, las leyes y decretos -así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas- deben ser publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", que es el órgano de difusión del Gobierno del Estado.⁶⁸
110. Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicará en un plazo no mayor a diez días hábiles.⁶⁹

VI.3.3. Desarrollo del procedimiento legislativo en el caso concreto

111. A partir de las constancias del expediente, se tiene que el procedimiento legislativo de la reforma cuestionada que concluyó con la aprobación del Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos, se desarrolló de la siguiente manera.

a) Presentación de la iniciativa

112. El tres de julio de dos mil diecinueve, en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado de Morelos, el Diputado Marcos Zapotitla Becerro presentó una iniciativa con proyecto de decreto en la que propuso la creación de la Ley de Videovigilancia y la reforma y adición de diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos.⁷⁰
113. Esta iniciativa no estaba incluida para ser presentada ante el Pleno en esa fecha, sin embargo, tras la lectura que se le dio al orden del día y con fundamento en lo dispuesto por la fracción VII del artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,⁷¹ se votó por unanimidad la inclusión de esa iniciativa.⁷²

⁶⁷ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.

⁶⁸ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 144. La Mesa Directiva y en su caso, la Diputación Permanente ordenará, publicar las Leyes, Decretos y Acuerdos que emita el Congreso en el semanario de los debates.

El Secretario del Congreso, por instrucciones del Presidente de la Mesa Directiva, vigilará la publicación del mismo.

En el semanario de los debates se registrará íntegramente los hechos ocurridos en las sesiones ordinarias, extraordinarias o de la Diputación Permanente.

Artículo 145. Todas las Leyes y decretos, así como sus reformas, adiciones, derogaciones, abrogaciones y fe de erratas, que expida el Congreso, deben ser publicadas en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Órgano de Difusión del Gobierno del Estado y en el semanario de los debates.

Surtirán los mismos efectos los decretos y acuerdos para el gobierno o administración interior del Estado, cuando así lo considere el pleno y la naturaleza del asunto lo amerite.

⁶⁹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**

Artículo 47. Los Proyectos de Leyes o Decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones que hacer, los publicará inmediatamente en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes a su recepción. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones al Congreso dentro de diez días hábiles siguientes.

Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere el párrafo anterior y no las hubiere hecho, o vencido el plazo no hubiese publicado el decreto o ley de que se trate, será considerado promulgado y el Presidente de la Mesa Directiva, del Congreso del Estado, deberá ordenar en un término de cinco días hábiles la publicación en el Periódico Oficial, del Gobierno del Estado.

⁷⁰ Acta de la Sesión Ordinaria de tres de julio de dos mil diecinueve, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, pp. 18-19

Semanario de debates de la sesión ordinaria correspondiente al tres de julio de dos mil diecinueve, pp. 12-14

⁷¹ **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

(....)

VII. Presentar para su aprobación al pleno del Congreso del Estado, el orden del día acordado con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y en su caso complementarla;

⁷² Acta de la Sesión Ordinaria de tres de julio de dos mil diecinueve, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura, pp. 10-11

Semanario de debates de la sesión ordinaria correspondiente al tres de julio de dos mil diecinueve, p. 6.

b) Turno a las comisiones dictaminadoras

114. En esa misma sesión de tres de julio de dos mil diecinueve, la Vicepresidenta de la Mesa Directiva del Congreso ordenó el turno de la iniciativa a las comisiones unidas de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamiento Humanos, todas de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos.⁷³
115. Asimismo, se refiere que mediante oficio número SSLyP/DPLyP/AÑO1/P.0.2/0596/19 recibido el cuatro de julio de dos mil diecinueve, fue remitida esta iniciativa, en primer turno, a la Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil para su análisis y dictaminación correspondiente.⁷⁴

c) Reunión y aprobación del dictamen legislativo por las Comisiones dictaminadoras

116. En el expediente legislativo remitido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, obra un dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte, el cual, como se evidenciará más adelante, no corresponde a aquél que se leyó ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos en la sesión ordinaria del quince de julio de dos mil veinte, como parte del trámite para que se le calificara como de urgente y obvia resolución y se pudiera someter a discusión y votación, pero que es el presuntamente aprobado por Comisiones porque su contenido parece ser referido en el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de agosto de mil veinte.
117. De igual forma, consta que hasta el ocho de julio de dos mil veinte, es decir, después de haber transcurrido más de un año desde que se dio el turno de la citada iniciativa, las comisiones referidas realizaron una reunión de trabajo extraordinaria que tuvo como objetivo principal, discutir y aprobar el dictamen en el que se analizaba la iniciativa por la que se creaba la Ley de Videovigilancia y se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos.
118. Dicha reunión transcurrió de las doce horas con cincuenta minutos hasta las trece horas con veinticinco minutos de ese ocho de julio de dos mil veinte.⁷⁵
119. De acuerdo con la lista de asistencia que obra anexa a esa acta, se advierte que la reunión de trabajo contó con la presencia de doce Diputados y Diputadas: (i) José Casas González, (ii) José Luis Galindo Cortez, (iii) Alejandra Flores Espinoza, (iv) Marcos Zapotitla Becerro, (v) Rosalina Mazari Espín, (vi) Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, (vii) Ana Cristina Guevara Ramírez, (viii) Andrés Duque Tinoco, (ix) Dalila Morales Sandoval, (x) Rosalinda Rodríguez Tinoco, (xi) Blanca Nieves Sánchez Arano y (xii) Ariadna Barrera Vázquez.
120. No asistieron a dicha reunión, a pesar de formar parte de las Comisiones dictaminadoras según la lista de asistencia presentada y el dictamen legislativo presuntamente aprobado, las Diputadas Tania Valentina Rodríguez Ruiz y Cristina Xochiquétzal Sánchez Ayala.
121. En esta acta se señala que fue realizada una primera votación respecto al orden de día, misma que fue aprobada mediante votación económica y por unanimidad de votos de las Diputadas y Diputados integrantes de la Comisión Legislativa de Seguridad Pública y Protección Civil, mayoría de votos de los integrantes de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales y Legislación y unanimidad de votos de los miembros de la Comisión Legislativa de Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos.
122. Posteriormente, en el acta se dice que se procedió al análisis y discusión del dictamen legislativo y al respecto, las Diputadas Blanca Nieves Sánchez Arano y Rosalinda Rodríguez Tinoco hicieron entrega por escrito de su pronunciamiento en contra de éste y solicitaron que se incorporaran como anexos al acta correspondiente.
123. Asimismo, se refiere que, una vez agotado el debate, se determinó aprobar el dictamen por unanimidad de votos de la Comisión Legislativa de Seguridad Pública y Protección Civil, por mayoría de votos de la Comisión Legislativa de Puntos Constitucionales y Legislación y unanimidad de votos de la Comisión Legislativa de Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos.

⁷³ Acta de la Sesión Ordinaria de tres de julio de dos mil diecinueve, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Lectura, p. 19.

Semanario de debates de la sesión ordinaria correspondiente al tres de julio de dos mil diecinueve, p. 14

⁷⁴ En el expediente legislativo no obra copia de este oficio pero esta información se señala en el Dictamen legislativo que posteriormente fue presentado por las Comisiones legislativas dictaminadoras.

⁷⁵ Acta de la reunión de trabajo extraordinaria de las comisiones legislativas de seguridad pública y protección civil, puntos constitucionales y legislación y planeación para el desarrollo social, metropolitano, zonas, conurbadas y asentamientos humanos (Sesión Formal de Comisiones Unidas), de ocho de julio de dos mil veinte.

124. Cabe señalar que, salvo los votos y posicionamientos ya referidos de las dos Diputadas, que se solicitó fueran adjuntados al acta de la reunión de trabajo, en este documento no se refleja de ninguna forma cuál fue la votación expresada por cada uno de los integrantes de las comisiones.
125. Únicamente obra al final de esta acta una leyenda que indica:
“Firman la presente acta las Diputadas y Diputados que estuvieron presentes y así lo quisieron hacer, para constancia y efectos legales conducentes”.
126. Asimismo, se presenta una lista de los Diputados integrantes que sí accedieron a firmar el acta, en la que se destaca la ausencia de firmas del Diputado Andrés Duque Tinoco y de las Diputadas Alejandra Flores Espinoza, Rosalinda Rodríguez Tinoco, Blanca Nieves Sánchez Arano y Ana Cristina Guevara Ramírez, a pesar de que obraban sus firmas en la lista de asistencia a esa reunión.
127. Finalmente, como ya se dijo, en el expediente legislativo obra copia certificada de un dictamen legislativo de veintinueve de junio de dos mil veinte sancionado en sentido positivo, tanto por su propuesta como por su viabilidad presupuestaria, por parte de las comisiones legislativas, que fue firmado por todos sus integrantes, con excepción de las Diputadas Alejandra Flores Espinoza, Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Rosalinda Rodríguez Tinoco y Cristina Xochiquétzal Sánchez Ayala,⁷⁶ sin que tampoco se indique la votación con la cual se aprobó este dictamen o se anexen los posicionamientos en contra que fueron realizados por las dos Diputadas ya mencionadas.

d) Presentación del dictamen ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos

128. En el expediente remitido por el Congreso del Estado de Morelos, únicamente obra copia de la primera hoja del acuse del oficio número SPYPC/231/07/2020,⁷⁷ dirigido al Presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, recibido el catorce de julio de dos mil veinte a las quince horas con quince minutos por ese órgano, que en su parte superior indica que se anexaban *“2 DICTÁMENES + 2 ACTAS CON LISTAS DE ASISTENCIA + DOCUMENTOS ANEXOS + ARCHIVOS DIGITALES”* y en el que también consta un diverso sello de esa misma fecha pero recibido a las quince horas con cuarenta y tres minutos por el área de *“Proceso Legislativo”*.
129. No obstante, de esta constancia no es posible apreciar que se haya incluido el dictamen legislativo de mérito (veintinueve de junio de dos mil veinte) sancionado en sentido positivo por las Comisiones Legislativas de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, así como los votos particulares expresados en su contra, pues se reitera que no existe documento anexo que haya sido presentado junto con ese oficio y tampoco el contenido de éste es claro al respecto.

e) Sesión del Congreso en la que se discutió y se votó el dictamen legislativo en cuestión

130. A las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos del quince de julio de dos mil veinte, con un *quorum* de catorce diputados, se dio inicio a la última sesión legislativa ordinaria del segundo periodo de sesiones del Congreso del Estado de Morelos.⁷⁸
131. Una vez abierta la sesión, la Secretaría dio lectura al orden del día, en el cual se incluyeron dieciséis dictámenes de primera lectura propuestos como de urgente y obvia resolución, entre ellos el aparentemente aprobado por las Comisiones Unidas de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y de Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, por el que se creaba la Ley de Videovigilancia y se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos, identificado en el punto número 7, inciso H), de ese listado.⁷⁹

⁷⁶ Fojas 116-120 del “Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se crea la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforma el artículo 2 bis; se adiciona un inciso j) a la fracción I del artículo 7; se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) a la fracción I del artículo 17; se reforma el artículo 127; se reforman las fracciones XII y XIII y se adiciona la fracción XIV del artículo 147; de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos. Se reforman las fracciones IV y V y se adiciona una fracción VI del artículo 165, se reforma la fracción III y se adiciona una fracción IV, recorriéndose la actual fracción IV para ser la fracción V del artículo 179; se reforma la fracción V y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual fracción VI para ser la fracción VII del artículo 184 bis, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos. Se adiciona un capítulo VIII denominado acceso ilícito a sistemas de videovigilancia ubicado en el título Décimo Noveno “Delitos contra la seguridad interior del estado”, con los artículos 267 ter 1, 267 ter 2, 267 ter 3 y 267 ter 4; y se adiciona un capítulo XX denominado uso indebido de sistemas de videovigilancia ubicado en el título Vigésimo “Delitos contra las funciones del estado y el servicio público”, con el artículo 295 bis, del Código para el Estado de Morelos”.

⁷⁷ Foja 700 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 258/2020.

⁷⁸ Acta de la Sesión Ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 15.

⁷⁹ Acta de la Sesión Ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p. 5.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2 Periodo Ordinario 2 Tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 5

132. De igual manera, para esa misma sesión también se listaron otros diecinueve dictámenes de segunda lectura, para la discusión y aprobación del Congreso, entre otra gran cantidad de asuntos a tratar.
133. Al procederse al desahogo de los dictámenes de primera lectura que habían sido catalogados como de urgente y obvia resolución, se instruyó primeramente a la Secretaría que diera lectura a las versiones sintetizadas de aquellos, para en su caso, proceder a su discusión y votación en la misma sesión.⁸⁰
134. En el Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos que fue remitido a este Tribunal Pleno,⁸¹ consta la lectura que se dio al dictamen por el que se creaba la Ley de Videovigilancia y se reformaban y adicionaban diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos.
135. Concluida la lectura tanto de ese como del resto de dictámenes catalogados como de urgente y obvia resolución, se consultó a la Asamblea mediante votación económica si todos podían ser calificados como de urgente y obvia resolución y al respecto se expresó una votación de dieciséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones para que pudieran ser votados y discutidos en la sesión.⁸²
136. Realizado lo anterior, se procedió a declarar un receso en la sesión que después se reanudó a las veintiún horas con treinta y dos minutos del mismo quince de julio de dos mil veinte,⁸³ y en la que se sometió a discusión y votación los dictámenes de primera lectura.
137. En el análisis del Dictamen legislativo emanado de las comisiones unidas de Seguridad Pública y Protección Civil, Puntos Constitucionales y Legislación y Planeación para el Desarrollo Social, Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamiento Humanos, participaron para hablar en su contra las Diputadas Rosalinda Rodríguez Tinoco, Maricela Jiménez Armendáriz y Blanca Nieves Sánchez Arano y a favor únicamente el Diputado Marcos Zapotitla Becerro.
138. Concluidas sus intervenciones, se sometió a votación económica del Congreso si el dictamen estaba lo suficientemente discutido en lo general. Se expresaron diecisiete votos a favor, cero en contra y una abstención.
139. Asimismo, y ante la ausencia de artículos reservados para su discusión se consultó si se aprobaba el dictamen, tanto en lo general como en lo particular, para lo cual se tomó una votación nominal que tuvo como resultado catorce votos a favor, cinco en contra y cero abstenciones.
140. En vista de este resultado, se ordenó la expedición del decreto y remisión al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.

f) Promulgación y publicación del Decreto

141. El decreto aprobado por el Congreso del Estado de Morelos fue remitido al Gobernador de esa entidad el veintidós de julio de dos mil veinte.
142. Finalmente, se advierte que el decreto legislativo fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, hasta el doce de agosto siguiente.

VI.3.4. Examen de regularidad del caso en concreto

143. A partir de un análisis integral del procedimiento legislativo reseñado, este Tribunal Pleno considera que se actualizaron diversas irregularidades que representan una trasgresión al derecho de participación de todas las fuerzas parlamentarias en condiciones de libertad e igualdad. Además, se concluye que no se respetaron las garantías que protegen la calidad deliberativa del órgano legislativo, deficiencias que, en su conjunto, dan lugar a una violación a los principios de legalidad y democracia deliberativa.

⁸⁰ Acta de la Sesión Ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p 36.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2 Periodo Ordinario 2 Tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 62

⁸¹ Semanario de los Debates del Congreso del Estado de Morelos, remitido a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 121 a 159.

⁸² Acta de la Sesión Ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p 36.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2 Periodo Ordinario 2 Tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 206

⁸³ Acta de la Sesión Ordinaria iniciada el quince de julio de dos mil veinte y continuada y concluida el treinta y uno de agosto del mismo año, correspondiente al segundo periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos, p 38.

Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos. Año 2 Periodo Ordinario 2 Tomo I Número 076. Correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 208

144. En primer término, debe recordarse que la iniciativa correspondiente que da origen al proceso legislativo del decreto impugnado fue presentada y turnada a las comisiones competentes el tres de julio de dos mil diecinueve. Sin embargo, el dictamen correspondiente no fue discutido y aprobado por las Comisiones legislativas sino hasta el ocho de julio de dos mil veinte.
145. De conformidad con los artículos 54, fracción I, y 102 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, las Comisiones legislativas deben dictaminar los asuntos que les sean turnados en un plazo no mayor a sesenta días naturales o a más tardar en el periodo ordinario de sesiones siguiente al que les fue turnada.⁸⁴
146. En el artículo 61 de este ordenamiento se establece que cualquier comisión legislativa del Congreso del Estado de Morelos podrá formular una solicitud de prórroga para la conclusión de un dictamen,⁸⁵ aunque cabe señalar que la normatividad no prevé alguna consecuencia por el retraso actualizado para presentar un dictamen o por la falta de solicitud de un plazo adicional para ello.⁸⁶
147. En el presente asunto, se puede advertir que transcurrió más de un año y casi dos periodos completos de sesiones para que pudiera ser analizada la iniciativa por los diputados integrantes de las comisiones legislativas correspondientes. Sin que se tenga noticia de que se hubiera solicitado una prórroga o existiera alguna constancia o referencia en el proceso legislativo que pudiera acreditar la extensión del plazo para dictaminar la iniciativa que les fue turnada.
148. Al respecto, este Tribunal Pleno reconoce que en el desarrollo de los trabajos parlamentarios pueden darse múltiples circunstancias que lleguen a impedir el cumplimiento de plazos para dictaminar y aprobar una iniciativa, las cuales podrán ser plausibles o justificadas atendiendo a cada caso en lo particular.
149. Sin embargo, ninguna demora puede justificar una urgencia desmedida, y con ello, incumplir las normas relativas a la aprobación de un decreto legislativo, en detrimento de las condiciones de igualdad que deben prevalecer en toda deliberación democrática, situación que se actualizó en este caso.
150. En principio, debe destacarse que no existe en el Acta de la Reunión de Trabajo Extraordinaria de las Comisiones Legislativas de ocho de julio de dos mil veinte o sus anexos, una referencia clara al sentido de la votación expresada por los Diputados integrantes de las Comisiones de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; y Planeación para el Desarrollo Social Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos.
151. Como se refirió en el apartado anterior, el contenido de este documento sólo indica que el dictamen legislativo, sin indicar si se refiere al dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte u otro, fue aprobado por unanimidad de votos de dos de estas comisiones, mientras que se expresó una mayoría de votos para su aprobación por parte de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación. Además, en el contenido del dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte presuntamente aprobado, que obra en autos, tampoco se especifica el sentido de la votación expresada por los Diputados encargados de revisar la iniciativa.⁸⁷

⁸⁴ **Artículo 54.** Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones:

I. Conocer, estudiar y dictaminar en un plazo no mayor a sesenta días naturales, los asuntos que le sean turnados por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso o por la Diputación Permanente en su caso y someterlos a consideración del Pleno;

Artículo 102. La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento.

Toda iniciativa, decreto o acuerdo parlamentario que no sea dictaminado durante la Legislatura en la cual fue presentado, al término de la misma será remitida por el Presidente de la Comisión respectiva al archivo legislativo.

⁸⁵ **Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos**

Artículo 61. Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia.

La Comisión, podrá solicitar por escrito la ampliación o la prórroga del término para la conclusión del dictamen respectivo, ante la Conferencia.

⁸⁶ El Reglamento del Congreso del Estado de Morelos pareciera reconocer únicamente la duración de una legislatura como límite para poder formular un dictamen, aunque aún transcurrido ese plazo se prevé la posibilidad de que las Comisiones legislativas puedan retomar cualquier iniciativa que hubiera quedado pendiente, como se desprende del contenido de los siguientes artículos.

Artículo 54. Las Comisiones tendrán las siguientes atribuciones (...)

II. Valorar las iniciativas que la legislatura anterior haya dejado pendientes por dictaminar, en un término no mayor a sesenta días hábiles;

Artículo 102. La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este Reglamento.

Toda iniciativa, decreto o acuerdo parlamentario que no sea dictaminado durante la Legislatura en la cual fue presentado, al término de la misma será remitida por el Presidente de la Comisión respectiva al archivo legislativo (...)

⁸⁷ Se dice presuntamente aprobado porque su contenido se identifica con lo establecido en el Decreto Número 697 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de agosto de mil veinte, sin embargo, en el Decreto no se menciona de qué fecha es el dictamen al que

152. Para este Tribunal Pleno, el ejercicio de la competencia legislativa, en este caso por parte del Congreso del Estado de Morelos, constituye una tarea de gobierno que no es indiferente, ni mucho menos puede ser inaccesible al conocimiento de sus ciudadanos. Por el contrario, con motivo de la confianza que éstos han depositado sobre sus legisladores se encuentran particularmente obligados a rendir cuentas sobre su actuación y a desempeñarse bajo un régimen de transparencia en el ejercicio de sus facultades constitucionales, habida cuenta que ello garantiza el control democrático por parte de la ciudadanía, así como el fomento y protección del ejercicio de la opinión pública.⁸⁸
153. En este caso existió una omisión en dicho ejercicio de transparencia, actualizándose una violación a lo dispuesto en el artículo 106, fracción V, del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, que establece que los dictámenes aprobados por las Comisiones legislativas deben contener no solo las firmas de sus integrantes, sino también la expresión del sentido de su voto,⁸⁹ así como los votos particulares formulados en contra del dictamen.⁹⁰
154. Estos requisitos no resultan irrelevantes, pues constituyen una salvaguarda y validación de lo que efectivamente fue votado por las Comisiones legislativas y permiten al resto de integrantes del Congreso conocer las diversas posiciones o posturas que fueron adoptadas en la etapa previa de discusión y valoración en ánimo de poder tener un debate legislativo más completo.
155. La ausencia de una votación clara en los dictámenes legislativos también puede adquirir un potencial invalidante si, como en el caso, **no existe plena certeza del contenido del dictamen que fue aprobado por las Comisiones legislativas y remitido posteriormente para su discusión y votación al Pleno del Congreso del Estado de Morelos.**
156. Ya se dio cuenta en esta sentencia, que en las constancias que integran el proceso legislativo, solo obra copia de la primera hoja del acuse de un oficio en el que se indica la presentación de dos dictámenes ante el Presidente de la Mesa Directiva de la LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, pero sin que se pueda advertir una referencia precisa respecto de cuál o cuáles fueron el o los dictámenes sometidos al Pleno para su discusión y votación.
157. Tampoco existe certeza que se hubiera circulado el orden del día con veinticuatro horas de anticipación a los diputados y, mucho menos, que se diera la publicación del dictamen legislativo con sus votos particulares anexos, en el portal de internet del Congreso del Estado de Morelos, como establecen los artículos 82 y 108 del Reglamento de ese órgano.⁹¹
158. Ante estas omisiones, como ya se precisó, podría inferirse que el documento remitido por las comisiones legislativas es el que obra en las constancias del expediente legislativo con fecha de elaboración de **veintinueve de junio de dos mil veinte**, que fue firmado por diversos integrantes de las comisiones legislativas dictaminadoras y cuyo contenido parece ser referido en el Decreto Número Seiscientos Noventa y Siete publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el doce de agosto de mil veinte.⁹²
159. Sin embargo, como se adelantó en el apartado anterior, este Tribunal Pleno encuentra que existen diferencias significativas entre el contenido de este dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte y aquel al que se le dio lectura en la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, como parte del trámite para que se le calificara como de urgente y obvia resolución y se pudiera someter a discusión y votación.

refiere o si el Decreto recoge únicamente lo plasmado en ese dictamen o adiciona algún otro, por lo que no se tiene la certeza de a partir de cuáles dictámenes se conformó el Decreto.

⁸⁸ Sentencia recaída al Amparo en revisión 25/2021, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 18 de agosto de 2021.

⁸⁹ **Artículo 106.** Los dictámenes deberán contener:

(...)

V. Las firmas autógrafas de los integrantes de la comisión o comisiones que dictaminen y el sentido de su voto; y

⁹⁰ Lo anterior, de conformidad con los siguientes artículos:

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

Artículo 57. A las comisiones legislativas les corresponde tomar sus decisiones por mayoría simple de votos de sus miembros; en caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad. Cuando alguno de los miembros de una comisión disienta del dictamen aprobado, podrá expresar su parecer por escrito, emitiendo un voto particular dirigido al Presidente de la Comisión a fin de que se someta a consideración de la Asamblea junto con el dictamen de la mayoría.

Reglamento del Congreso del Estado de Morelos

Artículo 61. Una vez que estén elaborados los proyectos de dictámenes de la comisión o comisiones encargadas de un asunto, se remitirán anexando los votos particulares si lo hubiere, en documento y en versión electromagnética para su inclusión en el proyecto de orden del día a la Conferencia (...)

⁹¹ **Artículo 82.** Las sesiones se sujetarán a un orden del día; mismo que el Presidente de la Mesa Directiva hará del conocimiento de los diputados, con veinticuatro horas previas a la sesión (...)

Artículo 108. Programados en el orden del día, los dictámenes serán insertos para su publicidad en el portal de internet del Congreso.

⁹² En ambos documentos, las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima hacen referencia al plazo de 180 días naturales, mientras que la disposición cuarta transitoria precisa el plazo máximo de 120 días naturales, referentes al inicio de vigencia de la Ley de Videovigilancia.

160. En el caso, del contenido del Dictamen de las Comisiones Legislativas de veintinueve de junio de dos mil veinte, se advierten algunas consideraciones atinentes a los plazos de inicio de vigencia de la Ley de Videovigilancia, que se transcriben a continuación.

Por otro lado, esta Comisión dictaminadora considera indispensable se especifique el plazo concedido a las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia para cumplir con las obligaciones impuestas por la presente ley, pues la iniciativa primigenia previene: "un plazo máximo de 180 días", sin embargo, no es claro si dicho plazo se tratan de días naturales o hábiles, por lo que se propone que se modifique dicho plazo especificando que se tratan de "180 días naturales", lo anterior a fin de que el presente marco normativo se impacte a favor de la ciudadanía morelense regulando a la brevedad el servicio de seguridad privada por las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles.

Por último esta Comisión Dictaminadora considera indispensable se modifiquen las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima, en lo que corresponde al plazo de 180 días hábiles que se previene en la iniciativa primigenia, proponiendo que el plazo sea 180 naturales, lo anterior con el propósito de que la ciudadanía morelense cuente con un marco jurídico que permita la regulación y aplicación efectiva del presente ordenamiento materia de análisis.⁹³

161. De la anterior transcripción, se desprende que la propuesta de dictamen de las comisiones legislativas de veintinueve de junio de dos mil veinte establecía que los plazos previstos en estos artículos debían fijarse para el caso de la disposición cuarta en un plazo de "*180 días naturales*"; mientras que para las disposiciones transitorias Tercera, Quinta, Sexta y Séptima, se haría una modificación de ciento ochenta días hábiles a ciento ochenta días naturales.
162. Esto quedó plasmado en las disposiciones propuestas por las Comisiones dictaminadoras, salvo el caso de la disposición cuarta en el que se fijó a pesar de lo expresado, un plazo de ciento veinte días naturales para que se realizarán las acciones indicadas, como se advierte de la siguiente transcripción ubicada en este documento legislativo.

TERCERA. En un plazo máximo de **180 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo del Estado deberá emitir el Reglamento de la Ley de videovigilancia para el Estado de Morelos y, en su caso, realizar las adecuaciones jurídicas que se estimen pertinentes.

CUARTA. Las instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada y los establecimientos mercantiles que actualmente realicen actividades de videovigilancia en el Estado, dentro de un plazo máximo de **120 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto deberán acudir a la unidad correspondiente de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, a fin de que mediante formato libre, en su caso, informen lo conducente del artículo 53 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, con lo que se integrará el Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública.

En el caso de los prestadores de servicio de seguridad privada y establecimientos mercantiles que, al inicio del presente Decreto, se encuentren enlazados a los sistemas de seguridad pública de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, deberán solicitar la ratificación de su autorización a esta última, quien deberá resolver en un plazo máximo de 30 días naturales.

QUINTA. En un plazo máximo de **180 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Ayuntamientos del Estado de Morelos deberán adecuar las disposiciones jurídicas que estimen pertinentes por virtud del presente Decreto, en específico lo relativo a sus reglamentos, bandos y disposiciones en materia de seguridad pública, al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos y demás relativos y aplicables, y lo relativo a licencias para establecimientos mercantiles.

SEXTA. En un plazo máximo de **180 días naturales**, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia deberán cumplir con las obligaciones impuestas en la presente Ley.

⁹³ Fojas 38-40 del dictamen del veintinueve de junio de dos mil veinte.

SÉPTIMA. En un plazo máximo de **180 días naturales**, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Comisión Estatal de Seguridad Pública deberá emitir los lineamientos en los cuales se definan, como mínimo, el criterio que determine el número de cámaras de videovigilancia a instalar en los fraccionamientos y condominios, así como de los establecimientos mercantiles, sus características técnicas y los procedimientos en la materia. (**énfasis añadido**)⁹⁴

163. En contraste con lo anterior, en el Semanario de los Debates de la sesión ordinaria correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, consta que se dio lectura a un dictamen de **nueve de enero de ese mismo año** y no al anteriormente referido del veintinueve de junio.⁹⁵
164. De la transcripción del debate legislativo, se advierte lo siguiente respecto a las consideraciones que se leyeron del dictamen del nueve de enero de dos mil veinte, referentes a los plazos de inicio de vigencia de la Ley de Videovigilancia.

c) Por otro lado, es indispensable se especifique en la disposición transitoria cuarta el plazo concedido a las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia para cumplir con las obligaciones impuestas por la presente ley, pues la iniciativa primigenia proviene: “un plazo máximo de 180 días”, sin embargo, no es claro si dicho plazo se tratan de días naturales o hábiles, por lo que **se propone que se modifique dicho plazo especificando que se trata de “180 días hábiles”**, lo anterior a fin de que el presente marco normativo se impacte a favor de la ciudadanía morelense regulando a la brevedad el servicio de seguridad privada por las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles.

Resulta aplicable a la facultad de las presentes Comisiones Legislativas de realizar modificaciones a la propuesta de origen, el criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación siguiente:

Tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII-abril de 2011, página 228.

“PROCESO LEGISLATIVO. LAS CÁMARAS QUE INTEGRAN EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENEN LA FACULTAD PLENA DE APROBAR, RECHAZAR, MODIFICAR O ADICIONAR EL PROYECTO DE LEY O DECRETO, INDEPENDIENTEMENTE DEL SENTIDO EN EL QUE SE HUBIERE PRESENTADO ORIGINALMENTE EN LA INICIATIVA CORRESPONDIENTE.” [Se transcribe] (**énfasis añadido**).⁹⁶

165. Como se advierte, no se dio cuenta ante el Pleno del Congreso, en la sesión de quince de julio de dos mil veinte, con la decisión de las Comisiones dictaminadoras que los días contemplados en las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima estuvieran estipulados en “días naturales”, como había sido acordado.
166. En ese sentido, en la lectura que se les dio a estos artículos, se advierte que el señalamiento de los plazos fue contemplado, con excepción de la disposición cuarta transitoria, en “días hábiles”.

TERCERA. En un plazo máximo de **180 días hábiles** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo del Estado deberá emitir el Reglamento de la Ley de videovigilancia para el Estado de Morelos y, en su caso, realizar las adecuaciones jurídicas que se estimen pertinentes.

CUARTA. Las Instituciones de Seguridad Pública, otras autoridades, las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada y los establecimientos mercantiles que actualmente realicen actividades de videovigilancia en el Estado, dentro de un plazo máximo de **120 días naturales** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto deberán acudir a la unidad correspondiente de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, a fin de que mediante formato libre, en su caso, informen lo conducente del artículo 53 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, con lo que se integrará el Registro Estatal de Equipos y Sistemas Tecnológicos para la Seguridad Pública.

⁹⁴ Páginas 113-114 del dictamen del veintinueve de junio de dos mil veinte.

⁹⁵ Semanario de los Debates del H. Congreso del Estado de Morelos, Año 2 Período Ordinario 2 Tomo I Número 076, correspondiente al quince de julio de dos mil veinte, p. 159

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 135-136

En el caso de los prestadores de servicio de seguridad privada y establecimientos mercantiles que, al inicio del presente Decreto, se encuentren enlazados a los sistemas de seguridad pública de la Comisión Estatal de Seguridad Pública, deberán solicitar la ratificación de su autorización a esta última, quien deberá resolver en un plazo máximo de **30 días naturales**.

QUINTA. En un plazo máximo de **180 días hábiles** contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los Ayuntamientos del Estado de Morelos deberán adecuar las disposiciones jurídicas que estimen pertinentes por virtud del presente Decreto, en específico lo relativo a sus reglamentos, bandos y disposiciones en materia de seguridad pública, al ordenamiento territorial y desarrollo urbano, de fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos y demás relativos y aplicables, y lo relativo a licencias para establecimientos mercantiles.

SEXTA. En un plazo máximo de **180 días hábiles**, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las instituciones de seguridad pública, empresas de seguridad privada y establecimientos mercantiles que utilicen cámaras de videovigilancia deberán cumplir con las obligaciones impuestas en la presente Ley.

SÉPTIMA. En un plazo máximo de **180 días hábiles**, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Comisión Estatal de Seguridad Pública deberá emitir los lineamientos en los cuales se definan, como mínimo, el criterio que determine el número de cámaras de videovigilancia a instalar en los fraccionamientos y condominios, así como de los establecimientos mercantiles, sus características técnicas y los procedimientos en la materia. (énfasis añadido).⁹⁷

167. De lo anterior, **es evidente que en la sesión ordinaria de quince de julio de dos mil veinte se leyó y votó un dictamen de fecha previa a cuando se reunieron las comisiones legislativas respectivas**, con un contenido que partía de distintas consideraciones y disposiciones a las que aparentemente fueron dictaminadas y aprobadas, sin que tampoco exista en el expediente alguna constancia o documento que pudiera indicar una rectificación en ese análisis y votación.
168. Algunas irregularidades en el dictamen a debatirse fueron planteadas en la discusión del asunto ante el Pleno del Congreso, por la Diputada Rosalinda Rodríguez Tinoco, quien precisó:
- En este cierre, del Segundo Periodo de Sesiones del Congreso del Estado, el dictamen de la iniciativa turnada a comisiones unidas el 3 de julio del 2020 (sic) y sesionado el pasado 8 del mismo mes, conserva diversos errores que son sospechosas, como que el dictamen que presentan las comisiones unidas es de fecha 29 de junio del mismo año, cinco días antes de que se turnara y nueve días antes de que se reunieran las comisiones unidas y en la cual presenté voto en particular de dicho dictamen por estos errores.⁹⁸
169. Cabe recordar que ella, junto con la Diputada Blanca Nieves Sánchez Arano, formularon votos particulares en contra del dictamen legislativo revisado en sesión de ocho de julio de dos mil veinte, aunque tampoco se advierte que se haya dado lectura a sus posicionamientos en la sesión ordinaria respectiva.
170. Por su parte, el Diputado Marcos Zapotitla Becerro quien fue el único integrante del Congreso que habló a favor de esta propuesta legislativa, reconoció que el ocho de julio de dos mil veinte fue cuando se discutió por las comisiones unidas el dictamen legislativo y expresó que los pronunciamientos de ambas Diputadas todavía no estaban cargados en la página de transparencia refiriendo que en breve se haría para que se pudieran valorar sus intervenciones.

Sí quiero hacer algunas puntualizaciones, respecto al debate de la ley que modifica distintos ordenamientos del Estado y que coloquialmente se le llama "Ley de Videovigilancia", porque, desde luego que el 8 de julio, que es cuando aprobamos en tres comisiones unidas este dictamen, ahí se escuchó parte de las diputadas que me han antecedido en el uso de la palabra, pues ya algunos posicionamientos, debo decir que, incluso en la página de transparencia, estarán, en tiempo breve, publicadas las actas, a mucho orgullo puedo decir que, la Comisión de Seguridad va muy actualizado en actas, pases de lista, dictámenes y ustedes lo pueden cotejar; es un compromiso que asumo también de que, en breve término, todas las actas de videovigilancia o de

⁹⁷ Ibid, pp. 158-159

⁹⁸ Posicionamiento de la Diputada Rosalinda Rodríguez Tinoco. Ibid, p. 215

la Comisión de Seguridad del mes de julio, aclaro, porque el mes de junio ya está, ya está cargado, como se dice, en la plataforma de transparencia, queden debidamente exhibidas, porque ahí vienen los votos particulares de las diputadas Rosalinda Rodríguez Tinoco y de la diputada Blanca Nieves Sánchez Arano, ahí la sociedad podrá valorar sus puntualizaciones y su defensa. (énfasis añadido)⁹⁹

171. Asimismo, basta con observar el contenido del Decreto Número Seiscientos Novena y Siete, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, para advertir que la referencia que ahí se hace del proceso legislativo y del dictamen aprobado en Comisiones pareciera ser aquella correspondiente al dictamen legislativo del veintinueve de junio de dos mil veinte, aunque no se hace referencia a alguna fecha específica.
172. A pesar de esta situación, **es indudable que la mención al proceso legislativo insertada en el decreto aprobado, así como el contenido de los artículos publicados y en consecuencia obligatorios, también difiere con lo que fue leído y presentado ante el Pleno del Congreso del Estado de Morelos, en particular en cuanto al contenido de las disposiciones transitorias tercera, quinta, sexta y séptima que establecen plazos en “días naturales” y no en “días hábiles”, como originalmente fue leído por la Secretaría del Congreso en la sesión ordinaria del quince de julio de dos mil veinte en la que se discutió y votó este proyecto de decreto.**
173. A partir de lo anteriormente expuesto, se advierte que en este caso se actualiza una violación trascendental al procedimiento, pues a partir de una lectura equívoca se impidió que los diputados integrantes de la legislatura estatal estuvieran en posibilidad de analizar lo efectivamente aprobado por las comisiones legislativas, dado que les fue presentado a su consideración un documento que no correspondía con lo votado anteriormente y que en particular alteraba las fechas de inicio de vigencia de uno de los ordenamientos propuestos, sin que tampoco se advierta si les fue circulado algún otro documento de trabajo con anterioridad a que se celebrara la sesión ordinaria en la que se vio este asunto.
174. Debe reconocerse que, si los diputados no tienen un conocimiento íntegro de los dictámenes y sus posturas contrarias, esto genera un detrimento en las condiciones de igualdad y certeza que deben prevalecer en el debate parlamentario, ya que se limita la posibilidad que puedan formular argumentos o consideraciones especiales sobre el propio dictamen.
175. En el caso particular del Estado de Morelos, esta situación ya fue reafirmada por este Tribunal Pleno al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020**,¹⁰⁰ en donde se enfatizó la importancia de que en estos procesos se pueda garantizar el conocimiento de las y los Diputados de los dictámenes legislativos sometidos a su consideración, a fin de asegurar la robustez de los ejercicios deliberativos que tienen lugar, y no como en el presente caso, en donde existe una falta de certeza y coincidencia en lo efectivamente aprobado y propuesto para debate ante todo el Congreso de dicha entidad federativa.
176. Por consiguiente, dado que la jurisprudencia de esta Suprema Corte, en relación con las violaciones al procedimiento legislativo, está construida en torno a la noción de que las leyes deben surgir de una verdadera deliberación y ponderación, que llevó a votar por el contenido normativo que verdaderamente se estimó más adecuado para el problema social del que se trate, carecería de sentido lógico priorizar la determinación de si los vicios formales tienen potencial invalidante, si, por principio de cuentas, **no se tiene certeza de que el decreto finalmente publicado para su vigencia efectivamente coincide con el que fue dictaminado, presentado, deliberado y votado en el congreso.**
177. En otras palabras, **no es admisible sostener la validez de normas generales materialmente distintas a las aprobadas**, pues ello equivaldría desconocer que, constitucionalmente, solamente corresponde el carácter de ley o decreto parlamentario a lo que constituye el producto de la voluntad expresada en el Poder Legislativo, y no a algo distinto, particularmente si, como en el caso, a diferencia es de fondo, por trascender al sentido o a los alcances de las disposiciones que contiene el decreto.¹⁰¹

⁹⁹ *Ibid.*, p.219

¹⁰⁰ Sentencia recaída a la Acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 22 de abril de 2021.

¹⁰¹ Sobre el tema es ilustrativa la sentencia dictada en la controversia constitucional 50/2016, en la que el Pleno resolvió que el error de identificación de las normas materia de una reforma, en el encabezado del decreto respectivo, no resulta invalidante, porque constituye una imprecisión formal **que no constituye una discrepancia entre lo efectivamente aprobado por el legislador y lo publicado.** Fallado el 27 de agosto de 2020, Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek, aprobado, en cuanto al fondo, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con el proyecto original, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con el proyecto original y apartándose de las consideraciones de fundamentación y motivación, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, respecto del apartado IV, relativo al estudio, en su subapartado B.1, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción IX, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, reformado mediante el Decreto Núm. 089, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el ocho de abril de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

178. Lo anterior, dado que la exigibilidad de las leyes en nuestro país proviene de su origen democrático, expresado mediante las personas a quienes, por medio del mandato popular, se ha otorgado un mandato, consistente en la función pública de crear normas, la cual, como todo acto jurídico, requiere la voluntad de sus actores; de ahí la necesidad de requerir plena coincidencia entre lo discutido y votado, y lo que fue enviado al Ejecutivo para su promulgación, porque, desde este punto de vista, la voluntad efectiva del quienes integran el cuerpo legislativo es lo que da autoridad a un ordenamiento.
179. Sirve de apoyo la tesis aislada P. VI/2003, de rubro: **LEY. PARA DETERMINAR LA AUTENTICIDAD DE SU TEXTO DEBE ATENDERSE AL APROBADO POR LAS CÁMARAS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO Y NO AL QUE DIFIRIENDO DE ÉSTE SE HAYA ENVIADO AL EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN.**¹⁰²
180. Sin perjuicio de lo expuesto, y con el propósito de demostrar que, **además**, existieron violaciones procedimentales trascendentes a la validez del decreto, es importante señalar que el dictamen legislativo por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y del Código Penal para el Estado de Morelos, también fue calificado como de urgente y obvia resolución por dieciséis votos a favor, uno en contra y cero abstenciones de los Diputados Integrantes del Congreso del Estado. Consecuentemente, cumplió con el requisito señalado en el artículo 134 del Reglamento de ese órgano.¹⁰³
181. Sin embargo, tal situación no es suficiente para poder desestimar todas las violaciones procedimentales que han sido advertidas en el desahogo de este proceso legislativo.
182. En relación con este último punto, conviene recordar que este Tribunal Pleno en la citada **Acción de Inconstitucionalidad 121/2020** y su acumulada **125/2020**, también consideró que no podía aceptarse una postura interpretativa consistente en que la calificativa prevista en el artículo 134 del Reglamento del Congreso, no necesitara mayor justificación que la simple aprobación de una mayoría legislativa respectiva.
183. Al respecto, en este precedente se estableció que, de aceptarse esta posición, se vaciaría de contenido las propias normas de trámite legislativo, pues es un deber de este Tribunal y del propio Poder Legislativo otorgar contenidos a las reglas que rigen la actuación de los órganos, precisamente para evitar su uso arbitrario.
184. A su vez, se consideró que, de aceptarse dicha postura, se iría en contra de los principios y reglas que salvaguardan los procedimientos legislativos, ya que bastaría con tener mayorías para llevar a cabo los procedimientos legislativos con la mera presentación de iniciativas o dictámenes, provocando la irrelevancia del resto de las partes del procedimiento que tienden a proteger la democracia deliberativa y, en particular, la participación de las minorías. En todo caso, bajo esa lógica, todo podría calificarse como de urgente y obvia resolución, y ser votado sin mayor trámite.
185. En el presente asunto, se advierte que no existió una motivación para el otorgamiento de esta calificativa al dictamen legislativo por el que se creó la Ley de Videovigilancia y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable y el Código Penal para el Estado de Morelos, sino que su inclusión con esta calificativa simplemente se votó sin mayor explicación junto con otros quince dictámenes de primera lectura.

¹⁰² Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XVIII, julio de 2003, página 28, registro digital: 183791. Texto: El procedimiento de formación de la ley es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y publica. Las actuaciones de ambos poderes, en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal, de manera que dichos actos no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, aunque tengan lugar en momentos distintos y emanen de órganos diferentes. Por otra parte, son las etapas de discusión y aprobación de las leyes en las que ambas Cámaras, tanto la de Origen como la Revisora, examinan las iniciativas de ley, intercambian opiniones a favor o en contra del proyecto, sea en lo general o sobre algún punto en particular, y finalmente votan el proyecto de ley; etapas o momentos en los cuales el Poder Legislativo ejerce tanto formal como materialmente su facultad legislativa y, por tanto, son las etapas del proceso legislativo en las cuales se crea la ley en sentido material, aun y cuando no pueda tenerse como tal formalmente, pues resta aún la intervención del Poder Ejecutivo en las fases de sanción y promulgación, para que dicha ley sea obligatoria y entre en vigor. En consecuencia, el texto del decreto o ley aprobados por el Congreso de la Unión corresponde única y exclusivamente al que fue discutido y votado sucesivamente por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sin que dicho texto pueda ser modificado al remitirse para su sanción y promulgación al Ejecutivo. La voluntad conjunta de las Cámaras del Congreso de la Unión se expresa en el momento en que se discuten y aprueban los dictámenes presentados por las Comisiones respectivas, sin que la mera autorización que del texto del decreto o ley, realizan los presidentes y secretarios de ambas Cámaras pueda, por sí solo, modificar o corregir la decisión que tomaron, democráticamente, cada uno de los cuerpos legislativos que integran el Congreso, y sin que dicho texto pueda ser modificado durante su etapa de promulgación. Así, aun cuando el texto final de una ley o decreto, previamente a su remisión al Poder Ejecutivo, haya sido pulido y cuidado en términos de estilo, o bien, posteriormente se publique una fe de erratas en relación al mismo, no tiene por qué diferir del texto originalmente aprobado, y mucho menos se podrá, mediante estos mecanismos, subsanar las deficiencias u omisiones que éste presente.

¹⁰³ **Artículo 134.** Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la Ley y este Reglamento exijan mayoría absoluta o calificada. Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes.

186. Esta votación en grupo, aunque pudiera resultar práctica y rápida para los órganos legislativos, facilita la posibilidad que se pueda incurrir en violaciones como la advertida en este caso, en la que se dio la lectura equívoca de un dictamen legislativo.
187. En el caso particular, esto impidió que las distintas fuerzas políticas pudieran rectificar tal incongruencia, pues en el caso, resultaba mucho más difícil que pudiera existir una oposición por parte de algún diputado respecto al dictamen presentado, dado que nunca se propuso una votación diferenciada para cada uno de los asuntos que fue catalogado y leído como de urgente y obvia resolución, sino que todo partió de un análisis y decisión en conjunto.
188. Lo que en última instancia también repercute en la calidad de la participación y estudio de asuntos tan relevantes o complejos como el presente, donde el objeto de discusión versaba sobre la creación de una ley entera y la reforma y adición de otros tres ordenamientos.
189. Finalmente, conviene señalar que este mecanismo de votación también resulta contrario a los propios criterios que esta Suprema Corte ha fijado en torno a que la dispensa de trámites legislativos no se convalida en automático a través de la expresión mayoritaria o unánime, sino que es necesario que existan cuando menos las circunstancias particulares siguientes:¹⁰⁴
- La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto.
 - La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad.
 - Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.
190. Si bien en este asunto es evidente que existía una demora en los plazos para la presentación del dictamen legislativo por parte de las comisiones, ya que la sesión en la que se discutió y aprobó el decreto legislativo se realizó en las últimas horas del último día del periodo ordinario de sesiones del segundo año de la legislatura local, respecto a un proyecto legislativo que llevaba un tiempo considerable en el Congreso, esto no constituye un motivo suficiente para calificar a este dictamen como urgente.
191. Sobre todo, cuando en el caso es patente la inobservancia a los requisitos de certeza, publicidad y participación que deben prevalecer en la creación, reforma, modificación o supresión de normas y sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, dado que su incumplimiento representa una violación a los principios democráticos consagrados en los artículos 39,¹⁰⁵ 40¹⁰⁶ y 41¹⁰⁷ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
192. En suma, este Tribunal Pleno considera que, por motivos diversos a los expuestos en la demanda, resulta **fundado** el concepto de invalidez planteado en relación con la existencia de irregularidades en el procedimiento legislativo. Tomando en cuenta todo lo expuesto con anterioridad y el cúmulo de violaciones procesales que se actualizan en el caso concreto, es dable concluir que el Decreto impugnado es inconstitucional, ya que:
- No se cuenta con elementos que corroboren la debida aprobación y presentación, por parte de las comisiones, del dictamen legislativo presentado ante el Pleno del Congreso de Morelos.
 - El documento que se tuvo como dictamen careció de publicación y difusión adecuada en el portal de internet, lo que menoscabó la posibilidad de que quienes integran el cuerpo legislativo lo conozcan y formen una postura.

¹⁰⁴ Consideraciones que se desprenden de las jurisprudencias P./J. 37/2009 y P./J. 36/2009, ya citadas en el pie de página número 34.

¹⁰⁵ **Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

¹⁰⁶ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹⁰⁷ **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(...)

- Existió una errónea lectura de un dictamen de fecha anterior a cuando se reunieron las comisiones legislativas, cuyo contenido resulta diverso al presuntamente aprobado y al publicado eventualmente en el Periódico Oficial del Estado de Morelos.
 - El trámite acelerado injustificado que se dio para la discusión y aprobación del documento, coartó la posibilidad de las minorías legislativas para oponerse a su votación.
 - No se tiene certeza de que el decreto finalmente publicado para su vigencia efectivamente coincide con el que fue dictaminado, presentado, deliberado y votado en el congreso.
193. Finalmente, debe señalarse que, al haber resultado fundados los presentes conceptos de invalidez, resulta innecesario ocuparse del resto de los argumentos formulados por la comisión accionante sintetizados en los conceptos tercero, cuarto y quinto, relativos a que diversos artículos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos transgreden los principios de seguridad jurídica, legalidad e inviolabilidad de las comunicaciones privadas contenidos en el artículo 16 constitucional; los atinentes a que el Congreso local carece de competencia para legislar en la materia sobre el tratamiento y resguardo de datos personales y aquellos encaminados a demostrar que distintos preceptos del Código Penal para el Estado de Morelos violan lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales.¹⁰⁸
194. Estas consideraciones no son obligatorias al haber sido aprobadas por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra del sentido y las consideraciones. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra de las consideraciones.

VII. EFECTOS

195. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la Materia, señala que las sentencias deberán contener sus alcances y efectos, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.
196. **Declaratoria de invalidez.** En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que, al advertirse violaciones en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, debe declararse la inconstitucionalidad en su totalidad del Decreto Seiscientos Noventa y Siete por el que se expidió la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y el Código Penal para el Estado de Morelos, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
197. **Invalidez por extensión.** El veintiocho de julio de dos mil veintiuno se publicó el Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, el cual no podría subsistir de manera aislada, ante la invalidez de la ley para cuya observancia fue emitido.
198. En ese sentido, debe extenderse la invalidez a dicho reglamento, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, parte final, de la ley reglamentaria de la materia.
199. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Morelos, con excepción de las normas relativas al Código Penal para el Estado de Morelos.
200. **Retroactividad.** Para el caso de los artículos correspondientes del Código Penal para el Estado de Morelos comprendidos en el decreto impugnado, la declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al doce de agosto de dos mil veinte, de conformidad con el contenido de su disposición segunda transitoria,¹⁰⁹ y una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esta entidad federativa.

¹⁰⁸ Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia P./J. 37/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 863, registro digital 181398: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

¹⁰⁹ **SEGUNDA.** El presente Decreto iniciará su vigencia a partir de su publicación [...].

201. **Notificaciones.** En vista de lo anterior, y para efectos de garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, además de a las partes, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Administrativa y de Apelación del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos.

VIII. DECISIÓN

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

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE, por el que el que expide la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Código Penal para el Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de agosto de dos mil veinte, tal como se establece en el considerando VI de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez, por extensión, del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, en términos del apartado VII de esta determinación.

CUARTO. Las declaratorias de invalidez de los preceptos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos y de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, expedidos, reformados y adicionados mediante el decreto impugnado, así como del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, en atención al apartado VII de esta sentencia.

QUINTO. La declaratoria de invalidez de los artículos 267 TER 1, 267 TER 2, 267 TER 3, 267 TER 4 y 295 BIS del Código Penal para el Estado de Morelos, adicionados mediante el decreto impugnado, surtirá sus efectos retroactivos al doce de agosto de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta ejecutoria.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes, así como a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia, ambos del Estado de Morelos, a los Tribunales Colegiados, Tribunales Unitarios y Juzgados de Distrito del Decimocuarto Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Morelos.

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, Esquivel Mossa con aclaraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados VI.1 y VI.2, denominados "Consideraciones previas" y "Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas", consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez en contra del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE, por el que el que expide la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Código Penal para el Estado de Morelos.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, denominado "Estudio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo", consistente en declarar la invalidez del DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE, por el que el que expide la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Código Penal para el Estado de Morelos. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto particular.

En relación con los puntos resolutivos tercero, cuarto y quinto:

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, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil veintiuno, 2) determinar que las declaratorias de invalidez de los preceptos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y del Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, 3) determinar que la declaratoria de invalidez de los artículos del Código Penal para el Estado de Morelos surta sus efectos retroactivos al doce de agosto de dos mil veinte, fecha en que entraron en vigor y 4) determinar que, para garantizar el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Administrativa y de Apelación del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos con residencia en Cuernavaca. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

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.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 258/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del treinta de mayo de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 258/2020, FALLADA EN SESIÓN PÚBLICA DE TREINTA DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

Respetuosamente no comparto la decisión emitida por la mayoría de las y los integrantes de este Tribunal Pleno, en el sentido que por violaciones al procedimiento legislativo con potencial invalidante, se declaró la invalidez del Decreto Seiscientos Noventa y Siete por el que se expidió la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos y se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Morelos, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos y el Código Penal para el Estado de Morelos, publicado el doce de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa. Así como de la invalidez por extensión aprobada con relación al Reglamento de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Morelos.

Como mencioné, me aparto de la declaración de invalidez puesto que para mí, es prioritario reconocer que los organismos protectores de derechos humanos tienen legitimación para impugnar leyes estatales que consideren violatorias a los derechos humanos, ya sea porque cuestionen su contenido material, o bien, porque aduzcan que hubo violaciones al proceso legislativo; sin embargo, considero que, en ambos casos, las infracciones que se hagan valer deben referirse y estar previstas directamente en una norma constitucional o de fuente convencional.

En el caso concreto, las disposiciones que rigen los procedimientos legislativos no constituyen normas que tutelen derechos humanos, por tanto, en mi opinión, los posibles vicios en que hubieran incurrido las comisiones legislativas son planteamientos que no implican una violación directa a los derechos humanos de fuente constitucional o convencional.

Particularmente, considero que no tienen un potencial invalidante las irregularidades que refiere la sentencia consistentes en el hecho de: a) que transcurrió un año para que la iniciativa fuera discutida por las comisiones legislativas correspondientes; b) que se hubiera circulado el orden del día con veinticuatro horas de anticipación a las y los diputados del Congreso del Estado de Morelos; y, c) que el dictamen se calificara como de urgente y obvia resolución sin la debida justificación y motivación para dicha calificativa.

Contrario a ello, desde mi óptica, tales incidencias no impactaron en la calidad democrática del debate parlamentario, pues de las constancias que obran en el expediente, es decir, el dictamen de veintinueve de junio de dos mil veinte, así como la reunión extraordinaria de trabajo de las comisiones de Seguridad Pública y Protección Civil; Puntos Constitucionales y Legislación; Planeación para el Desarrollo Social Metropolitano, Zonas Conurbadas y Asentamientos Humanos, de ocho de julio de dos mil veinte, es evidente que en ningún momento los legisladores alegaron desconocer el contenido y sentido de la propuesta sometida a su conocimiento.

Pues consta que se produjo un abierto debate en torno a la creación de la Ley de Videovigilancia y demás adiciones y reformas contempladas en el dictamen respectivo, tanto a favor como en contra de la propuesta, lo cual incluso se reflejó en la votación final en la que se observa que dos Diputadas realizaron pronunciamientos en contra mediante sendos votos particulares.

En el mismo sentido, estimo que tampoco resulta una violación al proceso legislativo que al final de la lectura del dictamen se señalara la fecha "*a los nueve días del mes de enero de dos mil veinte*", pues de la documentación que obra en el expediente no existe un dictamen que tenga dicha data.

Esto es por todo lo manifestado que no comparto que dichas imprecisiones trasciendan al análisis y discusión que sobre el dictamen sostuvieron las diputaciones integrantes del Congreso y; por tanto, considero que debieron declarar infundado los argumentos de la comisión accionante por no encuadrar y exceder la legitimación con la que constitucionalmente fueron dotados los organismos protectores de derechos humanos.

Estas consideraciones sustentan mi voto particular.

Ministra Yasmín Esquivel Mossa.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del treinta de mayo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 258/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.