

**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 123/2022.

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  
123/2022**

**PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS  
Y DIPUTADAS INTEGRANTES DEL  
CONGRESO DEL ESTADO DE  
CAMPECHE**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

COTEJÓ

**SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA.</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	6-7
II.	<b>PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.</b>	Se tiene por impugnado el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, publicado en el Periódico Oficial del Estado el nueve de agosto de dos mil veintidós.	7
III.	<b>OPORTUNIDAD.</b>	El escrito inicial es oportuno.	7-8
IV.	<b>LEGITIMACIÓN.</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	8-9
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.</b>		9-15
	<b>a) Ausencia de intervención del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.</b>	Se estima que no es viable sobreseer respecto del Poder Ejecutivo local, puesto que fue la autoridad que publicó la norma.	9-11
	<b>b) El precepto impugnado no constituye una norma de carácter general.</b>	Es infundado el planteamiento, porque la norma reviste las características de ser general, impersonal y abstracta.	11-14
	<b>c) La parte actora no reclama la contradicción entre una norma y la Constitución General.</b>	Es infundada la causal, porque la parte actora aduce violación al procedimiento legislativo, así como a los artículos 1° y 40 constitucionales.	14-15
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO.</b>		15-62
	<b>Tema 1. Violación al procedimiento legislativo.</b>	Es infundado el concepto de invalidez, porque el decreto se aprobó conforme a la regla de votación aplicable.	16-32

	<b>Tema 2. Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del congreso local.</b>	<p>Son infundados los conceptos de invalidez, esencialmente, porque la norma reglamentaria garantiza la participación de todas las fuerzas políticas en la ronda de preguntas de las comparecencias.</p> <p>En suplencia, se estima que es inconstitucional la porción que dice “al momento de constituirse”, porque permite distorsiones en la representación.</p>	32-62
<b>VII.</b>	<b>EFFECTOS.</b>	<p>Se reconoce la validez del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, excepto el enunciado que dispone: “...al momento de constituirse.”</p>	62-63
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN.</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se reconoce la validez del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero de este fallo, expedido mediante el Decreto número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se declara la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa “al momento de constituirse”, del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, expedido mediante el Decreto número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	63-64

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
123/2022****PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS Y  
DIPUTADAS INTEGRANTES DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE CAMPECHE**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

COTEJÓ

**SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN ONTIVEROS**

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

**SENTENCIA**

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

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.**

1. **Presentación del escrito inicial.** El seis de septiembre de dos mil veintidós, diversos Diputados y Diputadas integrantes de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche presentaron demanda de acción de inconstitucionalidad, y señalaron como autoridad demandada al Poder Legislativo de dicha entidad, así como su Junta de Gobierno y Administración y a su Secretario General.
2. **Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, las y los accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez:
  - **PRIMER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Las legisladoras y legisladores estiman que el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias impugnado contraviene el principio de progresividad y el derecho fundamental de eficaz representación ciudadana de la primera minoría, reconocido en el artículo 40 constitucional, toda vez que sin justificación limita la participación de la totalidad de quienes integran la legislatura para hacer preguntas a los titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del estado.
  - Señalan que el artículo 1º de la Constitución Federal, así como los diversos 43, 47, 172, 173, 174, 175 y 178 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche establecen como derecho fundamental de las y los diputados el de participar en todas las sesiones de las comisiones o del Pleno del Congreso del Estado, incluidas, las comparecencias de los titulares de las Secretarías y Dependencias centralizadas de la administración pública estatal.
  - En su concepto, la participación debe ser plena, esto es, sin limitación alguna con motivo del porcentaje de representación del grupo parlamentario al que pertenezcan. Debe ejercerse por el solo hecho de ser representantes de la ciudadanía, pues de lo contrario se vulnera el derecho de contar con un eficaz sistema representativo, acorde al artículo 40 de la Constitución Federal, ya que se inhibe la posibilidad de que una parte de la ciudadanía representada en cada diputación pueda materializar esa representatividad a través de las preguntas que se pudieran hacer.
  - Argumentan que dicha situación se hace extensiva a las demás sesiones en las que, con motivo de las labores parlamentarias, se llame a comparecer a dichos titulares.
  - Además, refieren que no existe exposición de motivos que justifique la restricción consistente en sujetar la participación al porcentaje de representación parlamentaria.
  - **SEGUNDO CONCEPTO DE INVALIDEZ.** El precepto impugnado contraviene el principio de subordinación jerárquica o jerarquía normativa, pues contraviene el derecho concedido en los artículos 47, fracción IV y 174 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
  - Lo anterior, al establecer una restricción al derecho fundamental de las y los legisladores de participar de manera plena en las sesiones donde comparezcan los titulares de las dependencias de la administración pública estatal, lo cual no está previsto en el artículo 174 del señalado ordenamiento legal.

- **TERCER CONCEPTO DE INVALIDEZ.** Aducen que el decreto impugnado es violatorio del proceso de reformas y adecuaciones de las normas locales, en tanto que a través de aquel se reglamenta un precepto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, en particular, el artículo 177, el cual por disposición del diverso 171 de la citada legislación solo puede ser reformado, adicionado o derogado por el voto de las dos terceras partes de quienes integran el Congreso del Estado.
  - En esa medida, si el Reglamento de Comparecencias es una norma accesoria del referido artículo 177, no puede contradecir el proceso previsto legalmente para la creación de la norma principal, por lo que el decreto reclamado debió haber sido aprobado por veinticuatro de las treinta y cinco diputaciones que componen el Congreso.
3. **Admisión y trámite.** El trece de septiembre de dos mil veintidós, el Ministro Presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad; asimismo, en el momento oportuno, ordenó su turno al Ministro instructor, quien admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley.
4. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Campeche.** El Poder Legislativo local argumentó, en síntesis, lo siguiente:
- Hace valer como **causa de improcedencia** que la norma impugnada no tiene carácter de norma general para efectos de la acción de inconstitucionalidad, pues no posee las características de ser generalizada, abstracta e impersonal. Lo anterior, en virtud de que su aplicación se circunscribe exclusivamente a las y los diputados y diversos órganos parlamentarios del Congreso del Estado de Campeche, de modo que no es impersonal, al no ser de observancia para la sociedad. Además, tiene aplicación solo al ejercicio de las comparecencias con motivo de la glosa de los informes de gobierno que rinda la persona titular del Poder Ejecutivo local, de ahí que no sea una norma abstracta, en tanto que no regula situaciones generalizadas ni supuestos indeterminados, sino que solo incide en el ámbito interno organizativo del Congreso del Estado.
  - Así también que la presente demanda de acción de inconstitucionalidad tiende a la protección de derechos particulares, más no para dilucidar la contradicción con la Constitución Federal, en virtud de que en ningún apartado de sus conceptos de invalidez se aprecia que se señale de manera frontal una franca contradicción entre lo que se asume como norma general y la Constitución General.
  - Respecto a los **conceptos de invalidez** refiere que los dos primeros resultan inoperantes en la medida en que la parte promovente acude en defensa de derechos adquiridos como integrantes del Congreso local, mas no en interés de la regularidad constitucional de una norma general.
  - Lo anterior se refuerza con el hecho de que diversos Diputados y Diputadas promovieron juicios electorales y de amparo en contra de la aplicación del reglamento de comparecencias.
  - Adicionalmente, la inoperancia de los conceptos de invalidez se sostiene en que el artículo 12 impugnado no reúne las características para ser considerado una norma general, en los términos que se refiere la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Esto lo razona en similares términos a los que expuso al hacer valer la causa de improcedencia antes reseñada.
  - Por otra parte, refiere que los dos primeros conceptos de invalidez son infundados, dado que en la Constitución General no se dispone norma alguna que establezca en un sentido u otro cómo debe desarrollarse el ejercicio de las comparecencias materia de reglamentación.
  - En lo tocante a la presunta vulneración del principio de jerarquía normativa, el Congreso argumenta que el concepto es inoperante, pues la violación a dicho principio no se hace con relación a la Constitución Federal, sino que se estima que la norma reglamentaria excede la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.
  - Finalmente, respecto al tercer concepto de invalidez, relacionado con la falta de votación de las dos terceras partes de quienes integran el órgano legislativo, el Congreso argumenta que es infundado, porque la Constitución Federal no dispone ninguna norma que imponga la obligación de aprobar el reglamento con votación calificada.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.** Por su parte, el Gobierno del Estado de Campeche, al rendir su informe, hizo valer lo siguiente:
- Argumenta que la parte actora no adujo violaciones a la Constitución Federal, por lo que se actualiza la causal de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19 en relación con el diverso 65, ambos de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

- El Poder Ejecutivo del Estado de Campeche no intervino en ninguna fase del proceso legislativo que culminó con la aprobación y promulgación del Reglamento de las Comparecencias impugnado.
  - El decreto cumple con los requisitos de fundamentación y motivación, ya que como lo ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la motivación no implica que todas las disposiciones que integran un ordenamiento deban ser necesariamente materia de una motivación específica.
  - El artículo 12 impugnado es constitucional, pues se advierte que no restringe la participación de las y los diputados en las comparecencias, estos siguen conservando su derecho a participar en dichas sesiones.
  - Con independencia de que participen en las comparecencias, las y los diputados pueden hacer uso efectivo del derecho de mandar por escrito sus preguntas, tal y como lo refieren el artículo 43 de la Constitución Local y el 175 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.
6. **Pedimento de la Fiscalía General de la República.** Esta representación no formuló pedimento en el presente asunto.
7. **Alegatos.** Las Diputadas y los Diputados actores formularon alegatos mediante escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
8. **Cierre de la instrucción.** El nueve de marzo de dos mil veintitrés, habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

#### I. COMPETENCIA.

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

#### II. PRECISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA.

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

#### III. OPORTUNIDAD.

11. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
12. La norma cuestionada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el martes nueve de agosto de dos mil veintidós. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del miércoles diez de agosto al jueves ocho de septiembre de dos mil veintidós. Consecuentemente, dado que la acción de

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

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

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

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; [...].

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de septiembre del citado año, no cabe duda de que es oportuna su promoción.

#### IV. LEGITIMACIÓN.

13. La acción fue promovida por parte legitimada, en tanto que las catorce personas que firman el escrito de demanda se ostentan con el carácter de Diputados y Diputadas pertenecientes a la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Campeche y representan el cuarenta por ciento de la legislatura, pues la misma se integra por treinta y cinco diputaciones<sup>4</sup>.
14. Para acreditar su calidad, presentaron documentales consistentes en las certificaciones realizadas por el Secretario General del Congreso del Estado de Campeche, en las cuales hace constar que las y los actores ocupan diputaciones en la LXIV Legislatura del referido órgano parlamentario local, por el periodo comprendido del primero de octubre de dos mil veintiuno al treinta de septiembre del año dos mil veinticuatro.
15. Consecuentemente, se cumple el supuesto previsto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución General<sup>5</sup> y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Carta Magna<sup>6</sup>, al tratarse de más del treinta y tres por ciento de quienes integran la legislatura local e impugnan una norma emanada de ese mismo órgano.

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

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

16. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, por conducto de su Consejería Jurídica, argumenta que esa autoridad no intervino en ninguna fase del proceso legislativo que culminó con la aprobación y promulgación del Reglamento de las Comparecencias impugnado. No obstante, este Tribunal Pleno no comparte estos razonamientos.
17. Los artículos 61, fracción II y 64 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>7</sup> prevén que el escrito en que se plantee una acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros aspectos, los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; así como que la o el Ministro instructor dará vista a esos órganos para que rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.
18. Consecuentemente, es posición reiterada de esta Suprema Corte que en el procedimiento de una acción de inconstitucionalidad deben formar parte las autoridades legislativas y ejecutivas que hayan participado, de cualquier manera, en la creación de la norma impugnada.

---

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

<sup>5</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...]

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;

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

<sup>7</sup> **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: [...]

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

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

19. Al respecto, es cierto que, en el caso, el artículo 54, fracción IX, de la Constitución Local<sup>8</sup> dispone que sobre la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos no habrá lugar a veto, y que no se requiere promulgación para que la ley adquiera vigencia (al ser una regulación interna del propio Congreso), por lo que la publicación en el medio oficial del Estado tiene como objeto únicamente su divulgación.
20. Sin embargo, eso no es obstáculo para que el Poder Ejecutivo necesariamente forme parte del presente procedimiento. Al fin y al cabo, con independencia de la vigencia de la reforma y la ausencia de veto, el Ejecutivo es la autoridad encargada de divulgar en los medios oficiales las normas emitidas por el Poder Legislativo<sup>9</sup>; incluso, una deficiencia del procedimiento puede ser una incorrecta publicación. Además, en las demandas se plantearon conceptos de invalidez en contra del procedimiento legislativo para la emisión del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, decreto en cuya publicación sí participó el Ejecutivo. Siendo a través de la impugnación de la norma que, en acción, se puede analizar el procedimiento legislativo, tal como se refleja en la tesis: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL**”<sup>10</sup>. Por eso, no podría decretarse el sobreseimiento de la acción respecto a esta autoridad.
21. Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020<sup>11</sup>.

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

22. El Poder Legislativo del Estado de Campeche aduce que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, dado que el precepto reglamentario impugnado no reviste las características de ser una norma general, por lo que no puede ser cuestionado por esta vía.
23. A juicio de este Tribunal Pleno, es **infundado** el planteamiento, por las razones que enseguida se explican.
24. Efectivamente la fracción II del artículo 105 constitucional establece que las acciones de inconstitucionalidad proceden sólo contra normas de carácter general. Al respecto, este Alto Tribunal ha determinado<sup>12</sup> que, para verificar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, no basta con estar a la designación que se le haya dado al tratado, ley o decreto impugnado al momento de su creación, sino que debe atenderse también a su contenido material, pues sólo así se podrá determinar si se trata o no de una norma de carácter general. Para concluir que es así, la norma debe referirse a un número indeterminado e indeterminable de casos y dirigirse a una pluralidad de personas

<sup>8</sup> ARTÍCULO 54. Son facultades del Congreso:

[...]

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

<sup>9</sup> Ley del Periódico Oficial del Estado de Campeche.

**Art. 2.-** El Periódico Oficial del Estado es el órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio estatal las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por las autoridades facultadas para ello, ya sea a través de ejemplares impresos o sistemas digitalizados, a fin de que sean de pleno conocimiento público, cobren vigencia y puedan ser aplicados y observados debidamente.

**Art. 4.-** Ninguna ley, reglamento, decreto, acuerdo, norma, ordenamiento o disposición de carácter general, estatal o municipal, obligará si no ha sido publicado previamente en el Periódico Oficial del Estado.

**Art. 5.-** Es obligación del Poder Ejecutivo publicar en el Periódico Oficial del Estado los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior, así como asegurar su adecuada divulgación en condiciones de accesibilidad, inclusión, asequibilidad, adaptabilidad, universalidad, interoperabilidad y simplificación en su consulta; previo pago de los derechos respectivos ante las oficinas recaudadoras correspondientes, de conformidad con la Ley de Hacienda del Estado de Campeche.

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

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

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

indeterminadas e indeterminables. Asimismo, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona.

25. Bajo esa lógica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a la constitucionalidad de normas generales que regulan la organización de un órgano parlamentario, al conocer de la Ley Orgánica de un Congreso y reglamentos parlamentarios, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020<sup>13</sup>; y 124/2020<sup>14</sup>; así como la acción de inconstitucionalidad 1/98, cuyas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia titulada: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EN CONTRA DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS POR SER UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL”**<sup>15</sup>.
26. En lo que interesa, conforme a dichos precedentes, tanto la Ley Orgánica como el Reglamento del Congreso constituían normas generales, al tratarse de actos formalmente legislativos, no encontrarse dirigidos a una persona o personas determinadas y porque su aplicación no se agotaba con la legislatura que la emitió y las diputaciones que la integraban, sino que se aplicarían a las subsecuentes legislaturas y a todas aquellas personas que integraran el Congreso estatal.
27. Precisado lo anterior, se advierte que mediante el Decreto 121 el Congreso del Estado de Campeche emitió el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa. Las reglas contenidas en ese cuerpo normativo, incluida la que es objeto de impugnación en el presente medio de control constitucional (artículo 12), tienen por objeto establecer la metodología y el procedimiento en que habrán de desarrollarse las exposiciones del funcionariado público estatal que se hagan con motivo de la presentación del informe de gobierno previsto en el artículo 43 de la Constitución Política del Estado de Campeche<sup>16</sup>.
28. En particular, el aludido artículo 12 dispone que, concluida la exposición, las y los diputados podrán participar en rondas de preguntas, siendo que el número de intervenciones por grupo parlamentario y diputaciones que no conforman fracción legislativa lo definirá la Junta de Gobierno y Administración del propio Congreso.
29. De lo expuesto, es posible sostener que nos encontramos frente a una norma que reviste las características de ser general, abstracta e impersonal, porque no se refiere a una persona o grupo de individuos determinado, pues se dirige a cualquier persona que durante la vigencia de la norma tenga el carácter de diputado o diputada; asimismo, porque no regula un acto en particular, sino que delinea un supuesto que habrá de darse en indeterminadas ocasiones durante la vigencia del reglamento.
30. Así las cosas, contrario a lo argumentado por el Congreso local, en el presente asunto se impugna una norma general que puede ser objeto de análisis abstracto por este Alto Tribunal.

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

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

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Febrero de 1999, página 288.

<sup>16</sup> **ARTÍCULO 43.** A la apertura de sesiones ordinarias al Congreso podrá asistir la Gobernadora o el Gobernador del Estado. También asistirá la Gobernadora o el Gobernador si lo juzga necesario, a la apertura de sesiones extraordinarias convocadas por él, a fin de exponer verbalmente las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria. La Gobernadora o el Gobernador del Estado, por sí o por medio de la persona que designe, en la sesión extraordinaria que fije el Congreso previa convocatoria al efecto de la Diputación Permanente o que acuerde el Pleno, o dentro del primer periodo que corresponda de sesiones ordinarias del Congreso, y en la fecha que éste señale cuando menos con quince días de anticipación, deberá presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública de la Entidad, que podrá abarcar las actividades realizadas hasta por dos años.

El Congreso del Estado, a través de las comisiones del ramo, analizarán el informe, para que de manera posterior las y los titulares de la administración pública centralizada comparezcan en términos del calendario que fije la Junta de Gobierno y Administración. Concluidas estas, podrán previo acuerdo solicitar a la Gobernadora o al Gobernador, ampliar la información mediante pregunta por escrito, pudiendo ser respondida por las o los titulares de las secretarías, dependencias, organismo o área que correspondan, en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

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

31. Por otra parte, el Congreso del Estado de Campeche y el Poder Ejecutivo de dicha entidad sostienen que la demanda no puede ser materia de análisis de fondo, en virtud de que en ningún apartado de los conceptos de invalidez se formula, de manera frontal, una contradicción entre la norma impugnada y la Constitución General. Aunado a que los planteamientos de la parte actora están dirigidos a proteger sus derechos como diputados y diputadas.
32. Es igualmente **infundada** la causal, pues de una lectura somera de la demanda, se observa que existen varios planteamientos de invalidez en contra del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, por presuntas violaciones al texto constitucional, por lo que se cumple lo previsto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>17</sup>.
33. Efectivamente, las y los diputados sostienen que existe un vicio en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, en virtud de que, en su consideración, la aprobación del Decreto 121 debió haberse dado por mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Campeche.
34. Además, alegan la presunta violación al artículo 40 constitucional, al estimar que con la forma en que se llevarían a cabo las rondas de preguntas durante las comparecencias, se vulnera el derecho de la ciudadanía de contar con un sistema representativo; así como trasgresión al principio de progresividad previsto en el diverso 1º constitucional.
35. Así, toda vez que en la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierten conceptos de invalidez por los que se aducen violaciones a la Constitución Federal, eso es suficiente para no tener por actualizada la causa de improcedencia contenida en el artículo 19, párrafo primero, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.
36. En ese sentido, se desestima el argumento del Poder Legislativo local por el que aduce que las y los diputados promoventes hicieron valer planteamientos encaminados a proteger sus propios derechos, pues ha quedado demostrado que la demanda sí contiene razonamientos por los que se hace valer la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución Federal, con independencia de la forma en que la parte actora expresó sus conceptos de invalidez.
37. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta de manera oficiosa, se procede al estudio del fondo del asunto.

**VI. ESTUDIO DE FONDO.**

38. De la lectura de la demanda de acción de inconstitucionalidad se advierten diversos conceptos de invalidez, por lo que el estudio de fondo se dividirá en dos temas:
  - Tema 1. Violación al procedimiento legislativo.
  - Tema 2. Violación de las bases constitucionales que regulan el régimen interno del Congreso local.
39. En los siguientes apartados se dará respuesta a cada uno de los planteamientos, en el orden de tópicos antes expuesto.  
**Tema 1. Violación al procedimiento legislativo.**
40. Las y los diputados accionantes refieren que para la aprobación del Reglamento de las Comparecencias era necesaria una votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso local.
41. Lo anterior, porque el referido ordenamiento reglamentario desarrolla el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, el cual es un precepto que por disposición del diverso artículo 171 de dicha legislación, solo puede ser abrogado, adicionado o reformado con la votación de las dos terceras partes de la legislatura.

---

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

42. En la lógica de la parte actora, la aprobación del reglamento debe darse bajo la misma regla de votación que la norma legal que regula, al tratarse de una norma accesorio, que debe seguir las formalidades de creación de la principal.
43. A juicio de esta Suprema Corte, el concepto de invalidez es **infundado**. A continuación, se exponen las consideraciones que sustentan esa calificativa.

#### 1.1. Parámetro de regularidad constitucional.

44. Este Tribunal Pleno ha establecido una doctrina consolidada respecto a cuándo se actualiza una violación al procedimiento legislativo que conlleve efectos invalidantes.
45. Al respecto, se ha entendido que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio seno del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, seguridad y democracia deliberativa. Con ello se busca que las normas cuenten con una dignidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto de las reglas de votación, la publicidad de las mismas y la participación de todas las fuerzas políticas al interior del órgano.
46. En esa lógica, se ha sostenido<sup>18</sup> 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: por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada (y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto) y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto<sup>19</sup>.
47. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si éstas redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Análisis en el que, como elementos de partida, es necesario evaluar el cumplimiento al menos de los siguientes estándares:
  - a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las

<sup>18</sup> Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto siguientes: **"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO"**. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto".

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

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

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

minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y *quórum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

- b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
  - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
48. Estándares en donde han cobrado una importancia mayúscula que los integrantes de las legislaturas (en especial las minorías legislativas) hayan podido formar parte del procedimiento legislativo, lo cual se asegura, entre otros muchos escenarios, con que se hayan entregado los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable para efectos de que las y los congresistas puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad y/o que se haya dado la correcta dispensa en razón de urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea<sup>20</sup>, ya que de no hacerse puede llegarse al escenario de evitar a los integrantes de la legislatura participar precisamente en condiciones de igualdad.
49. Para este Pleno, la democracia no solo tiene un valor instrumental al promover otros valores que se expresan en el contenido material de las leyes, sino que adquiere un valor en sí mismo al exigir que aquello que se somete a votación en el seno de los órganos legislativos haya sido objeto de una *deliberación robusta* en la que participan tanto las fuerzas políticas mayoritarias como las minoritarias. Precisamente este carácter deliberativo es lo que garantiza la representatividad popular en la creación de las leyes y, por ende, que éstas cuenten con una dignidad democrática. En definitiva, el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante antes (lógica y temporalmente) que uno decisorio, en donde sean expresadas las opiniones de todos los grupos, tanto mayoritarios como minoritarios.
50. Toda esta doctrina constitucional fue ideada desde hace más de una década, entre otros asuntos, en las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y ha sido consolidada y particularizada en una gran diversidad de precedentes, siendo los más recientes: las acciones de inconstitucionalidad 36/2013<sup>21</sup> y 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017<sup>22</sup> y 43/2018<sup>23</sup> y las controversias constitucionales 34/2014<sup>24</sup>, 41/2014<sup>25</sup> y 63/2016<sup>26</sup>, y retomada de las acciones de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020<sup>27</sup>.

### 1.2. Marco normativo del procedimiento legislativo en Campeche.

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

<sup>20</sup> Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1109, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE" y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA".

<sup>21</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, fallada el trece de septiembre de dos mil dieciocho.

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

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

<sup>24</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el seis de octubre de dos mil quince.

<sup>25</sup> Bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (en su ausencia hizo suyo el asunto la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos), fallada el veintinueve de septiembre de dos mil quince.

<sup>26</sup> Bajo la Ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, fallada el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>27</sup> Bajo la Ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, fallada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo únicamente por el argumento de no reunir la mayoría calificada, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

52. Al respecto, la **Constitución del Estado** dispone las siguientes normas relevantes para el presente asunto:
- El derecho a iniciar leyes y decretos compete, entre otros, a las y los diputados del Congreso del Estado<sup>28</sup>.
  - Todas las iniciativas o propuestas presentadas o sometidas a la consideración del Congreso del Estado se sujetarán a los trámites establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen<sup>29</sup>.
  - Para que un proyecto o iniciativa obtenga el carácter de ley, decreto o acuerdo, será necesario que satisfaga todos y cada uno de los requisitos y trámites previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica<sup>30</sup>.
  - Los proyectos de leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Poder Ejecutivo del Estado y si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente<sup>31</sup>.
  - El proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Poder Ejecutivo, será devuelto con sus observaciones al Congreso, deberá ser discutido de nuevo por éste, y si fuese confirmado por el voto de las dos terceras partes de las y los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación<sup>32</sup>.
  - En la interpretación, modificación, abrogación o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación<sup>33</sup>.
  - El Congreso tiene facultades para expedir, entre otras, su Ley Orgánica y los reglamentos que sean necesarios para regular su estructura y funcionamiento, los cuales no podrán ser vetados ni necesitarán promulgación del Poder Ejecutivo del Estado para tener vigencia<sup>34</sup>.
  - Para que las modificaciones a la Constitución del Estado surtan efectos, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de las y los diputados presentes y la mayoría de los Ayuntamientos<sup>35</sup>.
53. Por su parte, la **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche** establece las reglas que a continuación se enuncian.
- Sólo el Pleno del Congreso, por mayoría de votos, puede modificar los precedentes interpretativos de la Ley Orgánica<sup>36</sup>.

## <sup>28</sup> CAPÍTULO XII

### DE LA INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LAS LEYES

**ARTÍCULO 46.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

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

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

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

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

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

<sup>33</sup> **ARTÍCULO 51.-** En la interpretación, modificación, abrogación o derogación de leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación.

<sup>34</sup> **ARTÍCULO 54.-** Son facultades del Congreso:

[...]

IX. Expedir su Ley Orgánica y los reglamentos que sean necesarios para regular su estructura y funcionamiento. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y reglamentos que de ella emanen, los cuales no podrán ser vetados ni necesitarán promulgación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia;

<sup>35</sup> **ARTÍCULO 130.-** La presente Constitución puede ser modificada mediante la reforma, adición o derogación de alguno de sus preceptos. Para que la modificación surta efectos se requerirá que sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados presentes en la respectiva sesión y por la mayoría de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado.

<sup>36</sup> **ARTÍCULO 1.-** La presente ley regula la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

[...]

Sólo el Pleno del Congreso, por mayoría de votos, puede modificar los precedentes interpretativos de esta ley. A este propósito la Mesa Directiva deberá identificar expresamente el precedente que se deroga y el que lo sustituye, y las razones de la modificación.

- Toda propuesta, iniciativa o proyecto de ley, decreto o acuerdo, que se someta a la consideración del Congreso, deberá formularse por escrito en el que se contendrá la exposición de motivos; a quien va dirigido; la norma jurídica que le faculta para promover la propuesta; la fecha y el texto del proyecto. El escrito deberá estar firmado por quienes promuevan la propuesta, iniciativa o proyecto, y acompañarán una versión en formato WORD y PDF<sup>37</sup>.
- Recibida una propuesta, iniciativa o proyecto, se le dará el siguiente trámite<sup>38</sup>:
  - o En un plazo no mayor a treinta días, se le dará lectura ante la asamblea. Se podrá omitir la lectura cuando se haya entregado copia de la iniciativa a cada uno de los miembros del Congreso presentes. En este caso, solo se leerá la exposición de motivos.
  - o Hecho lo anterior se turnará a las comisiones correspondientes, en un plazo no mayor a treinta días.
  - o La o las comisiones emitirán dictamen recomendando a la asamblea la aprobación en su integridad o con modificaciones, o el rechazo de la propuesta. De aprobarse, el dictamen contendrá la minuta proyecto de ley, decreto o acuerdo que proponga la comisión o comisiones.
  - o El dictamen se hará del conocimiento a la asamblea, mediante su lectura, la cual podrá dispensarse si el texto es igual al proyecto de iniciativa o que sus modificaciones solo sean de estilo o redacción; cuando la modificación sea de fondo se leerá la parte conducente.
  - o Leído el dictamen se procederá a su discusión. Su aprobación conllevará la aprobación de la iniciativa o proyecto, si aquel se emitió recomendando su aprobación.
  - o La minuta de ley o decreto contenida en el dictamen se enviará al Poder Ejecutivo para su sanción y, en su caso, promulgación y publicación en el periódico oficial.
  - o Si el dictamen no es aprobado por el **voto mayoritario** de la asamblea, se procederá a retornarlo a las comisiones que lo elaboraron para que procedan a su modificación en los términos de las consideraciones vertidas en el debate, y sea presentado de nuevo a la consideración de la asamblea en un plazo que no deberá exceder de ocho días.
  - o Cuando una iniciativa sea desechada por el Congreso, tal decisión se dará a conocer, por escrito, a quienes la hayan promovido sin que haya más trámite.

---

### <sup>37</sup> CAPÍTULO NOVENO

#### DE LA FORMACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS Y ACUERDOS

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

<sup>38</sup> **ARTÍCULO 73.-** Recibida una propuesta, iniciativa o proyecto se le dará el trámite siguiente:

I. Conforme al orden que la presidencia de la Mesa Directiva determine, en un plazo no mayor de 30 días posteriores a su recepción, será dada a conocer en sesión a la asamblea mediante la lectura íntegra de su texto. Podrá omitirse la lectura, cuando a cada uno de los miembros de la asamblea legislativa presentes en la sesión se le entregue copia de ella. En este caso sólo se dará lectura a su exposición de motivos;

II. Leída la propuesta, iniciativa o proyecto o, en su caso, únicamente su exposición de motivos, el presidente de la Mesa Directiva dispondrá que se turne a la o las comisiones ordinarias que correspondan, en atención a su materia, en un plazo no mayor a 30 días posteriores a su lectura;

III. Las comisiones ordinarias, dentro del plazo que esta misma ley señala, analizarán la iniciativa y emitirán dictamen recomendando a la asamblea la aprobación, en su integridad o con modificaciones, o el rechazo de la iniciativa de ley, decreto o acuerdo. En caso de aprobación, el dictamen contendrá la minuta proyecto de ley, decreto o acuerdo que proponga la comisión o comisiones;

IV. El dictamen se hará del conocimiento de la asamblea, en sesión, mediante su lectura. Previa a la lectura del dictamen se leerá la iniciativa que lo provocó; esta lectura se omitirá cuando se haya distribuido entre los miembros del Congreso copia de la iniciativa, o cuando por consenso mayoritario la asamblea determine dispensarla. También se omitirá la lectura del proyecto de minuta de ley, decreto o acuerdo, que se contenga en el dictamen, en el caso de que su texto sea igual en todas y cada una de sus partes al proyecto contenido en la iniciativa o que sus modificaciones sólo sean de estilo o redacción; cuando la modificación sea de fondo se leerá únicamente la parte o partes afectadas;

V. Leído el dictamen se procederá a su discusión por la asamblea conforme a las disposiciones contenidas en el Capítulo Décimo. La aprobación del dictamen conllevará la aprobación de la iniciativa o proyecto, si aquel se emitió recomendando su aprobación. La minuta de ley o decreto contenida en el dictamen se enviará al Ejecutivo para su sanción y, en su caso, promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado;

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

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

- Por mayoría de votos de los diputados presentes en la sesión, el Congreso podrá discutir y resolver respecto de una iniciativa o proyecto, sin que el mismo pase a comisiones<sup>39</sup>.
- El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, la o el Gobernador del Estado podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores<sup>40</sup>.
- Todo asunto sobre el cual el Congreso deba emitir una resolución será sometido al voto de sus integrantes<sup>41</sup>.
- Las formas de votación son: nominal, económica y por cédula<sup>42</sup>.
- Las votaciones serán nominales para aprobar, modificar o desechar dictámenes, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo, y las minutas de estos; asimismo cuando expresamente lo establezca la Ley Orgánica u otras disposiciones, o que la presidencia de la Mesa Directiva lo juzgue así por la importancia del asunto<sup>43</sup>.
- La votación por cédula sólo tendrá lugar cuando se trate de elegir personas, en caso de que no esté previsto que sea por votación nominal<sup>44</sup>.
- Para los casos en los que no se encuentre dispuesta la adopción de una decisión a través de votación nominal o por cédula, procederá la votación económica; ésta se efectuará levantando la mano; las y los secretarios harán el conteo respectivo y luego de confrontar sus anotaciones, la o el primer secretario proclamará los resultados<sup>45</sup>.

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

<sup>40</sup> **ARTÍCULO 76.-** El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el Gobernador del Estado podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen.

En el caso de las iniciativas preferentes presentadas o señaladas con ese carácter, se observará para su trámite lo siguiente:

I. La iniciativa preferente será dada a conocer a la asamblea en la sesión inmediata posterior a su presentación, mediante la lectura íntegra de su texto. Podrá dispensarse la lectura cuando a cada uno de los miembros de la asamblea legislativa presentes en la sesión se le entregue copia de ella. En este caso sólo se dará lectura a su exposición de motivos;

II. Leída la iniciativa o, en su caso, únicamente su exposición de motivos, el presidente de la Mesa Directiva dispondrá que se turne a la comisión o comisiones ordinarias que correspondan, en atención a su materia;

En el caso de iniciativas que se hubieren presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen, solicitado el carácter de preferente por parte del Gobernador, la Mesa Directiva notificará en un plazo no mayor a dos días a la comisión o comisiones que conozcan de la misma que ha adquirido el carácter de preferente;

III. La comisión o comisiones ordinarias tendrán un plazo de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente en que se le haya turnado la iniciativa preferente o se haya realizado la notificación por parte de la Mesa Directiva de alguna iniciativa que se le haya turnado con anterioridad y que ahora tenga el carácter de preferente, para analizar la iniciativa y emitir dictamen, y prevendrá a la asamblea la aprobación, en su integridad o con modificaciones, o el rechazo de la iniciativa de ley. El plazo señalado en este párrafo será improrrogable.

En caso de aprobación, el dictamen contendrá la minuta del proyecto de ley que proponga la comisión o comisiones ordinarias;

IV. El dictamen se hará del conocimiento de la asamblea en sesión mediante su lectura y se procederá a realizar el procedimiento de trámite señalado en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 73 de esta Ley;

V. En los casos en que transcurra el plazo sin que se formule el dictamen correspondiente por parte de la comisión o comisiones, procederá lo siguiente:

a) La Mesa Directiva deberá incluir la iniciativa preferente como primer asunto en el orden del día de la siguiente sesión de la asamblea para su discusión y votación en sus términos, y sin mayor trámite;

b) La discusión y votación sólo se abocará a la iniciativa preferente y deberá ser aprobada, de lo contrario, se tendrá por desechada; y

c) Aprobada la iniciativa con carácter preferente por la asamblea, la minuta de ley se enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Estado.

VI. La comisión o comisiones podrán trabajar en conjunto a fin de agilizar el análisis y dictamen de las iniciativas con carácter preferente, en cualquier etapa del proceso legislativo.

<sup>41</sup> **ARTÍCULO 90.-** Todo asunto sobre el cual el Congreso deba emitir una resolución será sometido al voto de sus integrantes.

<sup>42</sup> **ARTÍCULO 91.-** Las formas de votación son:

I. Nominal;

II. Económica; y

III. Por cédula.

<sup>43</sup> **ARTÍCULO 93.-** Las votaciones serán nominales:

I. Para aprobar, modificar o desechar dictámenes, iniciativas o proyectos de ley, decreto o acuerdo, y las minutas de éstos; y

II. En los casos que expresamente lo establezcan esta ley u otras disposiciones legales y reglamentarias, o que el presidente de la Mesa Directiva juzgue que deba votarse así por la importancia del asunto.

<sup>44</sup> **ARTÍCULO 94.-** La votación por cédula sólo tendrá lugar cuando se trate de elegir personas, en caso de que no esté previsto que sea por votación nominal, y se efectuará de la manera siguiente:

I. Anunciada la votación, la presidencia concederá un receso durante el cual el segundo secretario repartirá a los diputados las cédulas o papeletas en las que los electores anotarán, de su puño y letra, el nombre y cargo de la persona o personas a las que otorguen su voto. Tratándose de planillas bastará que anoten el nombre de quien la encabece. Los diputados podrán firmar las cédulas que emitan;

II. El primer secretario por orden de lista llamará a los diputados para que depositen su voto en el ánfora o urna que al efecto se coloque;

III. Concluida la votación el segundo secretario extraerá del ánfora, una a una, las cédulas depositadas y las leerá en voz alta para que el primer secretario tome nota de los resultados y, al agotarse el contenido del ánfora, haga el cómputo de votos y proclame los resultados; y

IV. Cuando en la votación hubiere empate, se repetirá ésta hasta por dos veces más; si a la tercera vez persiste el empate el presidente de la Mesa Directiva decidirá expresando su voto de calidad.

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

- Al proclamarse los resultados de una votación deberá siempre precisarse el número de votos en favor y en contra, así como el número de abstenciones, cuando ésta esté permitida<sup>46</sup>.
- Las disposiciones de la Ley Orgánica sólo podrán ser reformadas, adicionadas o derogadas por el voto de las dos terceras partes de integrantes del Congreso<sup>47</sup>.

### 1.3. Análisis del caso concreto.

54. Para el caso del Estado de Campeche, como ha quedado plasmado en el apartado previo, la Constitución Política de la entidad dispone que para que una iniciativa o proyecto adquiera el carácter de ley o decreto, necesariamente debe satisfacer los requisitos y trámites que ahí y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo se disponen.
55. En relación con la votación de iniciativas o proyectos de ley o decreto, la Constitución local prevé que se requerirá la votación de las dos terceras partes de las y los diputados integrantes del Congreso cuando el proyecto sea desechado por el Poder Ejecutivo, devuelto con observaciones al Congreso y confirmado por este con dicha votación calificada.
56. También se requerirá la votación de las dos terceras partes de las diputaciones, para hacer modificaciones a la propia Constitución local.
57. Ahora, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche establece que los dictámenes de propuestas o iniciativas de leyes y decretos serán aprobados por el voto mayoritario de la asamblea. Por otra parte, la propia Ley Orgánica exige votación calificada de las dos terceras partes del Congreso para poder ser modificada.
58. Sentado lo anterior, conforme a lo expuesto, la regla general de votación que opera para la aprobación de iniciativas y propuestas de leyes y decretos en el Congreso del Estado de Campeche es la **votación de la mayoría de la asamblea**, conforme al artículo 73, fracción VI, del referido ordenamiento legal.
59. Así las cosas, para poder exigir una votación distinta sería necesario una norma expresa que así lo dispusiera, como los casos que antes se han relatado (cuando el Congreso reanaliza una propuesta desechada por el Poder Ejecutivo; cuando se trate de modificaciones a la Constitución o cuando se busque reformar la Ley Orgánica).
60. De las constancias remitidas por el Congreso del Estado de Campeche, se advierte que el procedimiento para la aprobación del Decreto 121, materia de impugnación en la presente acción, siguió el siguiente trámite<sup>48</sup>:
  - **Presentación de la iniciativa.** El uno de agosto de dos mil veintidós, el diputado José Hernán Malavé Gamboa, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, presentó “iniciativa de decreto para expedir el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las dependencias centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche”.
  - **Lectura y turno.** El tres de agosto siguiente, en sesión de la Diputación Permanente se dio lectura a la iniciativa, turnándose para su análisis a la propia Diputación Permanente, dado el periodo de receso del Congreso.
  - **Convocatoria.** El Presidente de la Diputación Permanente, mediante escrito de tres de agosto<sup>49</sup>, convocó a reunión de trabajo a celebrarse el cuatro de agosto, para, entre otras cosas, dictaminar la iniciativa para expedir el Reglamento de las Comparecencias de los y las Titulares de las Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche.

<sup>46</sup> **ARTÍCULO 101.-** Al proclamarse los resultados de una votación deberá siempre precisarse el número de votos en favor y en contra, así como el número de abstenciones, cuando ésta esté permitida.

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

<sup>48</sup> Véanse: la copia certificada de la iniciativa de decreto; copia certificada de la convocatoria a reunión de trabajo de cuatro de agosto de dos mil veintidós y su acuse de recibo de citatorio; copias certificadas de las listas de asistencia y votación de la Diputación Permanente; copia certificada del dictamen que resolvió la iniciativa de decreto por la Diputación Permanente; la copia certificada del Acta de Sesión del Pleno, celebrada el nueve de agosto de dos mil veintidós y copia certificada de la lista de asistencia; el diario de debates de la sesión plenaria; copia del Decreto 121; y copia de la Gaceta Parlamentaria No. 68 de ocho de agosto.

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

- **Análisis, discusión y dictaminación.** El cuatro de agosto, con la asistencia de la totalidad de integrantes de la Diputación Permanente se procedió al análisis, discusión y dictaminación de la iniciativa. En el dictamen correspondiente se asentó que fueron escuchadas las opiniones y observaciones de los diputados de los grupos parlamentarios del Partido Movimiento Ciudadano y del Partido Revolucionario Institucional. Finalmente, realizados los ajustes conducentes, fue aprobada por mayoría de votos (tres a favor y dos en contra).
  - **Convocatoria al primer periodo extraordinario de sesiones.** El cinco de agosto, la Diputación Permanente acordó abrir el primer periodo de sesiones extraordinarias, convocando al Pleno a sesión el martes nueve de agosto, con el objeto de someter a consideración de la asamblea la aprobación del dictamen de la iniciativa para expedir el Reglamento de las comparecencias.
  - **Sesión plenaria.** El nueve de agosto, el Pleno del Congreso discutió el dictamen de la Diputación Permanente que contenía la iniciativa para la emisión del Reglamento de las comparecencias. En la sesión, una vez concluida la lectura del dictamen, se concedió la palabra tanto a diputados cuya postura era a favor de aceptar el dictamen (Diputados José Héctor Hernán Malavé Gamboa, José Antonio Jiménez Gutiérrez, César Andrés González David y Jorge Luis López Gamboa, del grupo parlamentario de MORENA), como a otros que iban contra la propuesta (Diputado Ricardo Medina Farfán y Diputada Adriana del Pilar Ortiz Lanz, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional). El reglamento de comparecencias fue aprobado **con el voto a favor de veinte diputaciones, y nueve en contra**, con ninguna abstención.
  - **Publicación.** El mismo nueve de agosto, se publicó el Decreto 121 en el Periódico Oficial del Estado.
61. En consideración de este Tribunal Pleno la votación por la que se aprobó el Decreto 121, mediante el cual se expidió el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche se ajustó a las reglas establecidas por las normas aplicables, conforme a las cuales la aprobación de dictámenes con iniciativas de decretos no requiere de una mayoría calificada de votos, como lo plantea la parte actora, sino que basta una **votación de la mayoría de la asamblea, como aconteció en el caso concreto, al ser aprobado por veinte diputaciones.**
62. Bajo esa lógica, resulta igualmente infundado el argumento relativo a que el referido reglamento debía ser aprobado por mayoría calificada, en virtud de que se trataba de una regulación de un precepto de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, la cual, por disposición de ese mismo ordenamiento, requiere de los votos de las dos terceras partes del Congreso para su modificación. Lo anterior, porque no existe fundamento constitucional o legal que dé soporte a tal planteamiento.
63. Ya se ha determinado<sup>50</sup> que las entidades federativas poseen libertad en la configuración de la forma en que se organizan y funcionan sus Congresos (sobre lo cual se profundizará en el apartado siguiente) lo que incluye la modalidad o formas en que habrán de aprobar la emisión, modificación o

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

derogación de normas del ámbito local. En esa medida, si en el caso la legislación en Campeche prevé una regla general de aprobación por “voto mayoritario de la asamblea”, no es dable hacer extensiva una regla excepcional, que exige votación calificada.

64. Al respecto, esta Suprema Corte se ha pronunciado<sup>51</sup> en el sentido de que aún en el supuesto de que existiera una omisión o laguna legislativa, para colmar la misma únicamente deberá acudir a aquéllas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, debe estimarse que las mismas únicamente pueden aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, pues ello significaría contravenir las disposiciones expresas en contrario.
65. En síntesis, no es posible exigir que para la aprobación del decreto por el que se emitió el Reglamento de las Comparecencias se debió aprobar por la votación de las dos terceras partes del Congreso campechano, pues la votación calificada que señala la parte actora está prevista para otro supuesto (reformas a la Ley orgánica) y en el presente caso no se trata de esa hipótesis (emisión de normas reglamentarias en materia de comparecencias). En ese sentido, tampoco encuentra razón el argumento de la parte actora, por el que sostiene que el reglamento contradice el proceso de formación normativa de la ley que desarrolla.
66. Por lo expuesto, y como se adelantó, el concepto de invalidez concerniente a la violación del proceso legislativo por inobservancia de las reglas de votación resulta **infundado**.
67. Similares consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2011<sup>52</sup>.

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

68. En este apartado se abordan el primero y el segundo concepto de invalidez expuestos por la parte actora en su demanda, dado que se encuentran estrechamente relacionados.
69. En dichos planteamientos, la minoría parlamentaria refiere que la disposición impugnada vulnera el derecho de la ciudadanía de contar con un eficaz sistema representativo; ello, pues se impide que todas y cada una de las personas que ocupan una diputación en el Congreso local puedan participar en la ronda de preguntas de las comparecencias de los titulares de las Secretarías y Dependencias del Estado de Campeche. Además de resultar contraventor al principio de progresividad de los derechos, consagrado en el artículo 1° de la Constitución General.
70. En su concepto, el precepto restringe y limita injustificadamente (sin motivación) el derecho fundamental de la totalidad de las diputaciones a participar de manera plena en las sesiones de comparecencias, por lo que deviene inconstitucional.
71. Asimismo, aducen que la norma trasgrede el principio de subordinación jerárquica, pues va más allá de lo dispuesto en la legislación que reglamenta, ello, porque coarta el derecho fundamental de las y los diputados para participar de manera plena en las referidas sesiones, que prevé la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche.

<sup>51</sup> Véase la tesis: P. LVI/2006, de rubro: “**INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. LA REGULACIÓN ESTABLECIDA EN UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE APLICARSE POR ANALOGÍA CUANDO PREVÉ EXCEPCIONES A REGLAS GENERALES ESTABLECIDAS EN LA PROPIA NORMA FUNDAMENTAL**”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 13.

<sup>52</sup> Bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, resuelta el primero de octubre de dos mil doce, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, se aprobó la determinación consistente en que en el caso no se violó el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma de los artículos 137 y 142 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, publicada en “La Sombra de Arteaga” Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el veinticinco de noviembre de dos mil once.

En lo que resulta relevante para el presente caso, en aquella sentencia se dispuso lo siguiente:

“[...] resulta infundado el planteamiento de los accionantes en el sentido de que si para los proyectos de ley, decreto o acuerdo observados por el Titular del Ejecutivo del Estado, así como para la sustitución del Presidente de la Legislatura y el nombramiento de titulares y dependencias públicas y/o autónomas se requiere de mayoría calificada, en términos de las normas aplicables, entonces, por mayoría de razón, se requiere de esa misma mayoría para limitar, restringir o quitar a la Asamblea Legislativa sus facultades, depositándolas en la Junta de Concertación Política, que es un órgano inferior a la Legislatura Estatal integrado por seis diputados, y no por veinticinco.

Lo infundado de dicho planteamiento deriva de la circunstancia de que, como ya se estableció, la Constitución local y la Ley Orgánica del Poder Legislativo establecieron como regla general de votación para reformar una ley a la mayoría simple y, como excepción, a la mayoría calificada, de manera tal que aún en el supuesto de que existiera una omisión o laguna legislativa, para colmar la misma únicamente deberá acudir a aquéllas disposiciones que por su naturaleza puedan aplicarse de manera extensiva, por lo que tratándose de disposiciones de aplicación estricta, como sucede en el caso de las normas que prevén excepciones, debe estimarse que las mismas únicamente pueden aplicarse a los supuestos para los que fueron creadas, sin que sea válida su aplicación analógica o por mayoría de razón, pues ello significaría contravenir las disposiciones expresas en contrario. [...]”.

72. En suplencia de la deficiencia en la expresión del concepto de invalidez<sup>53</sup>, se estima que el planteamiento es **parcialmente fundado**, pues si bien no se observa una contravención a la Constitución en los términos apuntados por las y los accionantes, se estima que una porción de la norma se aleja de los parámetros que el texto fundamental dispone sobre la materia, al observarse que se permite una distorsión en la representación de las fuerzas políticas en la actividad de control parlamentario consistente en las comparecencias de las y los titulares de la administración pública estatal.
73. Para justificar lo anterior, en los subapartados siguientes se desarrollará el parámetro de regularidad constitucional aplicable, para posteriormente analizar la norma cuestionada, respecto de lo cual, primero se dará respuesta a los planteamientos de la parte actora por los que refiere que el precepto reglamentario es inconstitucional por las siguientes razones: viola la representatividad; menoscaba los derechos de las diputaciones; se inobserva el principio de progresividad; se incurrió en una ausencia de motivación al expedir la norma; y se quebranta el principio de subordinación jerárquica. Sentado esto, se expondrán las razones por las que se considera que una fracción de la norma impugnada adolece de inconstitucionalidad.

### 2.1. Parámetro de regularidad constitucional.

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

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

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

[...]

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

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

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

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

<sup>53</sup> En términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, que a la letra dispone que: Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

Asimismo, resulta relevante la jurisprudencia P./J. 96/2006, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS**". Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1157.

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

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

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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

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

76. Debe recordarse que dicha libertad y soberanía en la configuración normativa que gozan los congresos no es absoluta e ilimitada, pues sus facultades legislativas en el orden interno no dejan de estar acotadas por los principios fundamentales contenidos en el Pacto Federal.
77. Como se señaló en el Tema 1 de la presente sentencia, este tipo de normas están sujetas a las garantías del debido proceso, legalidad y democracia deliberativa, lo cual se tutela con el cumplimiento de estándares básicos, como el respeto a la participación de todas las fuerzas políticas, la aplicación de las reglas de votación y la publicidad del procedimiento legislativo.
78. Dicho estándar, si bien se ha referido al procedimiento legislativo, es relevante para el presente tópico, dado que los **principios democráticos** no están desvinculados o aislados de otros aspectos que permiten, precisamente, **que el trabajo parlamentario se realice democráticamente**.
79. En esa medida, resulta oportuno tener en cuenta, además, lo previsto en los artículos 35, 36, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen lo que enseguida se transcribe:

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

I. Votar en las elecciones populares;

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

[...]

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

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

[...]

80. De los preceptos constitucionales trasuntos es posible desprender el parámetro al cual deben alinearse las normas que regulen los regímenes internos de las legislaturas de las entidades federativas.
81. Así, tenemos que, el Estado Mexicano se erige como una democracia representativa, de esta forma, el poder soberano de su población se transfiere a sus representantes por medio del ejercicio del sufragio activo, universal, libre, secreto y directo. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido que el respeto a los principios fundamentales de representatividad y democracia no se agotan con el respeto del voto popular<sup>55</sup>. Ello supone que en el ejercicio de las tareas de representación, esos principios también deben de permear el funcionamiento de los órganos legislativos.
82. Ahora, en términos del ya enunciado artículo 116 constitucional, las legislaturas de las entidades federativas se conforman con base en un sistema electoral mixto, es decir, por diputaciones electas por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional. El principio de representación proporcional en materia electoral se integra por un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidaturas de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Lo anterior, conforme lo ha sostenido este Tribunal Pleno en su jurisprudencia<sup>56</sup>.
83. A partir de estos parámetros podemos concluir que las legislaturas tienen como límites a su libertad de configuración los principios democráticos de representatividad que devienen del sufragio de la ciudadanía, así como el valor del pluralismo político, como medio para que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración pero con una representatividad importante, sean representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la democratización del país<sup>57</sup>.

## 2.2. Análisis de regularidad de la norma impugnada.

84. Como se adelantó, no asiste razón a la minoría parlamentaria actora cuando aduce que el precepto combatido es inconstitucional porque afecta la representación de la ciudadanía, el principio de progresividad o los derechos de quienes integran la legislatura. Aunado a que no se verifica la ausencia de motivación que aduce.
85. Para sostener la primera de las afirmaciones anteriores, resulta necesario conocer el entramado legal que soporta el ejercicio de las comparecencias que regula el precepto reglamentario impugnado, para posteriormente analizar este a la luz del parámetro constitucional descrito en el subapartado que antecede.
86. En efecto, mediante Decreto 105, de veintisiete de julio de dos mil veintidós, se adicionó a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, en sus artículos 172 a 178, el desahogo de comparecencias a cargo de las y los titulares de la administración pública centralizada, con motivo del informe del estado general de la administración estatal que rinda la o el gobernador de la entidad, en relación con lo previsto en el artículo 43 de la Constitución Política local<sup>58</sup>.

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

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

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

<sup>58</sup> **ARTÍCULO 43.-** A la apertura de sesiones ordinarias al Congreso podrá asistir la Gobernadora o el Gobernador del Estado. También asistirá la Gobernadora o el Gobernador si lo juzga necesario, a la apertura de sesiones extraordinarias convocadas por él, a fin de exponer

87. Los preceptos legales en comento establecen lo siguiente:
- Una vez que el Congreso reciba el informe sobre el estado general de la administración pública estatal, la Diputación Permanente lo turnará a las comisiones ordinarias para que procedan al análisis correspondiente<sup>59</sup>.
  - La Junta de Gobierno y Administración, dentro del plazo de cinco días naturales siguientes, acordará el calendario de comparecencias de las y los titulares de la administración pública centralizada. Estas se realizarán en el lugar que la junta determine<sup>60</sup>.
  - Las comparecencias se realizarán bajo protesta de decir verdad y serán presididas por las comisiones del ramo que les competa, en las que podrán participar con derecho a voz los demás integrantes de la legislatura y cuyo objeto será ampliar la información sobre el estado que guardan las entidades a su cargo<sup>61</sup>.
  - Una vez agotadas las comparecencias, si existieran dudas de lo expuesto, la Junta de Gobierno y Administración podrá enviar por escrito las preguntas a la gobernadora o gobernador que no hayan sido atendidas, debiendo ser respondidas por las y los titulares del ramo que corresponda, en un plazo no mayor a quince días naturales a partir de su recepción<sup>62</sup>.
  - Las comparecencias serán públicas y se establecerán medidas para salvaguardar la salud, la seguridad de los asistentes y el buen desarrollo de las mismas<sup>63</sup>.
  - El procedimiento en que deban desarrollarse las comparecencias se establecerá en el reglamento respectivo<sup>64</sup>.
  - Las personas diputadas que intervengan en las comparecencias deberán ser concisas en sus preguntas, de forma tal que sea posible responder a ellas en el tiempo concedido para los comparecientes, mismas que deberán circunscribirse al ámbito de la competencia que se trate, así como evitar toda referencia a asuntos personales<sup>65</sup>.
88. En síntesis, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche prevé un ejercicio de rendición de cuentas por parte de la administración pública estatal, para lo cual implementa un mecanismo de comparecencias de las y los titulares de las dependencias, cuyo objeto central es que estos funcionarios y funcionarias amplíen la información sobre el estado que guarda la administración.
89. Este tipo de sesiones informativas, la doctrina<sup>66</sup> las ha denominado como una función de “control parlamentario”, cuyo objeto es supervisar y revisar que los actos de la administración se adecuen a la Constitución y a las leyes. Las comparecencias obligan a las personas legisladoras, quienes son las

---

verbalmente las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria. La Gobernadora o el Gobernador del Estado, por sí o por medio de la persona que designe, en la sesión extraordinaria que fije el Congreso previa convocatoria al efecto de la Diputación Permanente o que acuerde el Pleno, o dentro del primer período que corresponda de sesiones ordinarias del Congreso, y en la fecha que éste señale cuando menos con quince días de anticipación, deberá presentar un informe por escrito sobre el estado general que guarde la administración pública de la Entidad, que podrá abarcar las actividades realizadas hasta por dos años.

El Congreso del Estado, a través de las comisiones del ramo, analizarán el informe, para que de manera posterior las y los titulares de la administración pública centralizada comparezcan en términos del calendario que fije la Junta de Gobierno y Administración. Concluidas estas, podrán previo acuerdo solicitar a la Gobernadora o al Gobernador, ampliar la información mediante pregunta por escrito, pudiendo ser respondida por las o los titulares de las secretarías, dependencias, organismo o área que correspondan, en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

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

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

<sup>61</sup> **ARTÍCULO 174.-** Las comparecencias de las o los titulares de las Secretarías y Dependencias se realizarán bajo protesta de decir verdad y serán presididas por las comisiones del ramo que les competa, en las que podrán participar con derecho a voz los demás integrantes de la Legislatura y cuyo objeto será ampliar la información sobre el estado que guardan las entidades a su cargo, con motivo del informe presentado por la Gobernadora o el Gobernador del Estado

<sup>62</sup> **ARTÍCULO 175.-** Una vez agotadas las comparecencias, si existieran dudas de lo expuesto, la Junta de Gobierno y Administración, podrá enviar por escrito las preguntas a la Gobernadora o Gobernador del Estado que no hayan sido atendidas, debiendo ser respondidas por las y los titulares del ramo que corresponda, en un plazo no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

<sup>63</sup> **ARTÍCULO 176.-** Las comparecencias serán públicas. La Junta de Gobierno y Administración establecerá las medidas correspondientes para salvaguardar la salud, la seguridad de los asistentes y el buen desarrollo de las mismas.

<sup>64</sup> **ARTÍCULO 177.-** El procedimiento en que deban desarrollarse las comparecencias de las personas que ocupen la titularidad de las Secretarías y Dependencias, se establecerá en el Reglamento respectivo.

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

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

encargadas de formular las preguntas o interpelaciones en este diálogo, a tener una profunda preparación de la materia, y lo mismo sucede con los miembros del gobierno que comparecen. Asimismo, este acto de control parlamentario ha incrementado el interés de los medios de comunicación y, consecuentemente, de la ciudadanía: las intervenciones son transmitidas por televisión o radio, e incluso actualmente se comparten en plataformas digitales en tiempo real.

90. Sin embargo, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Campeche no contempla a detalle la manera en que se habrán de desarrollar dichos ejercicios, por lo que esos aspectos **se remiten al reglamento correspondiente**, en términos del ya referido artículo 177.
91. Es así, que mediante Decreto 121, la legislatura del Estado de Campeche emitió el Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche para **regular la metodología y el procedimiento** en que deban ser desarrolladas las multimencionadas presentaciones.
92. El artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias, cuyo contenido se impugna, es del tenor literal siguiente:

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

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

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

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

93. De la transcripción, y particularmente de la porción resaltada, se advierte que el precepto cuestionado regula específicamente la forma en que se definirá cuántos diputados o cuántas diputadas habrán de participar en la ronda de preguntas de las comparecencias de las personas titulares de las dependencias de la administración pública estatal.
94. La porción tildada de inconstitucional por la parte actora establece que la Junta de Gobierno y Administración del Congreso del Estado de Campeche definirá el número de intervenciones por grupo parlamentario, las cuales serán proporcionales a la cantidad de diputaciones que los integren al momento de constituirse. Asimismo, dispone que deberá definir las participaciones de las y los parlamentarios que no formen parte de un grupo legislativo.
95. Como se estableció en el apartado previo, no existe base obligatoria en la Constitución Federal que prevea la forma en que las legislaturas habrán de organizarse para su funcionamiento, por lo que se reconoce cierta libertad de configuración, que encuentra sus límites en los principios democráticos. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada, en este medio de regularidad constitucional abstracto, es respetuosa de la representación popular, del pluralismo político y del sistema democrático al interior del Congreso del Estado de Campeche, pues la participación de las y los diputados se da de forma que se considera a todas las fuerzas políticas.
96. Del contenido del precepto se observa que la legislatura determinó que la participación de las diputadas y los diputados se daría **en proporción a la cantidad de integrantes de cada grupo parlamentario**, al momento de constituirse. También se aseguraría la participación de las diputaciones independientes. En esa medida se torna relevante conocer en qué consiste un grupo legislativo, para determinar si la distribución de las participaciones a partir de esa base resulta apegada al marco constitucional.

97. Los grupos parlamentarios son células mediante las cuales se organiza en su interior el Congreso local; se conforman en razón de la filiación o vinculación política de las y los parlamentarios, y son indispensables para la toma de decisiones o en el desempeño de las tareas de los órganos que integran el Poder Legislativo, pues de esta manera, están representadas todas las fuerzas políticas y hacen posible los trabajos legislativos.
98. En efecto, la organización de los Congresos en grupos parlamentarios (o comisiones permanentes, o juntas de coordinación política, etcétera), guarda una especial relevancia para la formación de la voluntad legislativa, que necesariamente implica la posibilidad de que todas las fuerzas políticas (mayoritarias y minoritarias) intervengan en dicha voluntad, y sean parte de los acuerdos o decisiones del congreso.
99. En esa medida, los grupos legislativos tienen una especial relevancia, no sólo para su resultado final (aprobar leyes, decretos o puntos de acuerdo), sino porque **desde la toma de decisiones o en el desempeño de las tareas de los órganos que integran el poder legislativo están representadas todas las fuerzas políticas.**
100. Al respecto, conviene recordar que se ha definido al grupo legislativo o parlamentario, o fracción parlamentaria, como el conjunto de personas parlamentarias (diputaciones o senadurías) vinculadas políticamente y que ejercen influencia en la asamblea<sup>67</sup>. O, dicho en otras palabras, son el conjunto de legisladoras y legisladores relacionados entre sí por su afiliación partidaria o su vinculación política, y que ejerce influencia en el Congreso<sup>68</sup>.
101. Así, se ha señalado que los grupos parlamentarios o legislativos, como fuerzas políticas organizadas, son actualmente los verdaderos protagonistas del parlamentarismo, al ser los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del Poder Legislativo. En esa medida, en su conceptualización moderna, el Parlamento ha dejado de estar compuesto por un solo órgano (el Pleno), y se convierte en un conjunto pluriorgánico<sup>69</sup>.
102. De esta suerte, conforme a la doctrina, los grupos parlamentarios constituyen en la actualidad una parte total del Congreso<sup>70</sup>, pues **consensan en lo interno las posturas de sus integrantes a fin de generar un posicionamiento en donde converjan todas sus ideas, y de ahí que se facilitan las negociaciones al exterior, con el resultado de generar una mayor producción al interior del órgano legislativo.** Son los grupos parlamentarios y las personas legisladoras en particular, la base para integrar los órganos conforme a los cuales se organiza la legislatura: mesa directiva, comisiones, junta política, comités, etcétera. También se ha puntualizado que la vinculación entre un grupo parlamentario y el partido político es solo personal, no institucional, esto es, los grupos parlamentarios no son órganos de los partidos políticos, sino del Congreso, y cuya constitución, además, se limita a la duración de una legislatura<sup>71</sup>.
103. Resalta también, que dichas organizaciones tienden a garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas, y facilitan la participación de las personas congresistas en las actividades que han de realizar.
104. Finalmente, vale apuntar que tradicionalmente los grupos legislativos se han conformado por miembros de un mismo partido político, siendo la forma más común regulada en las leyes; sin embargo, paulatinamente en algunos sistemas se han admitido los grupos mixtos que atienden a circunstancias diversas, y cuya regulación varía según sea el país y la legislación aplicable<sup>72</sup>.

<sup>67</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Editorial Porrúa.

<sup>68</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión. Integración y Regulación. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 186.

<sup>69</sup> García Guerrero, José Luis. Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996.

<sup>70</sup> En México se regularon a partir de la reforma al artículo 77 de la Constitución Federal, efectuada en mil novecientos setenta y siete.

<sup>71</sup> Revista Expediente Parlamentario, *Grupos parlamentarios*, Diciembre de 2003, Cámara de Diputados LIX Legislatura.

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

105. Debe señalarse que lo aquí apuntado es consistente con lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2008<sup>73</sup>.
106. Ahora bien, de acuerdo con su ley orgánica, los grupos parlamentarios en el Congreso del Estado de Campeche se rigen de la siguiente manera:
- Se definen como la forma de organización que deberán adoptar los y las diputadas con igual afiliación de partido para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes<sup>74</sup>.
  - Sólo diputaciones de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario que estará constituido por un mínimo de tres diputados o diputadas<sup>75</sup>.
  - Cada uno de los grupos parlamentarios tendrá una coordinación y hasta tres subcoordinaciones<sup>76</sup>.
  - Las y los diputados, en la Cámara, tomarán asiento en las curules que correspondan al grupo parlamentario del que formen parte<sup>77</sup>.
  - Las y los diputados que, por no alcanzar el indicado mínimo o por no poder satisfacer los requisitos señalados en la ley orgánica, no puedan integrar un grupo parlamentario tendrán, en lo individual, las mismas consideraciones que los que si estén integrados como tal, debiendo apoyárseles conforme a las posibilidades del Congreso, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular<sup>78</sup>.
  - Los apoyos a que tengan derecho las y los diputados integrantes de un grupo parlamentario, para el cabal cumplimiento de su función, los recibirán directamente de su respectivo coordinador o coordinadora, a quien mensualmente la Junta de Gobierno y Administración le proporcionará los recursos presupuestales destinados para ese objeto. Tratándose de las diputaciones de las diputaciones no integradas a un grupo parlamentario esos apoyos los recibirán de la mencionada Junta<sup>79</sup>.
  - Las y los diputados que se separen de un Grupo Parlamentario serán considerados independientes y se les aplicará lo dispuesto para las diputaciones que no logren formar grupo parlamentario<sup>80</sup>.
  - Las y los diputados de la misma afiliación de partido constituirán un sólo grupo parlamentario<sup>81</sup>.
  - Los grupos parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva del Congreso<sup>82</sup>:
    - o Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en grupo parlamentario, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes.
    - o Los nombres de las diputadas y los diputados que hayan sido electos o designados para la coordinación o subcoordinaciones del grupo parlamentario.

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

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

<sup>75</sup> **ARTÍCULO 52.-** [...]

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

<sup>76</sup> **ARTÍCULO 52.-** [...]

Cada uno de los grupos parlamentarios tendrá un coordinador y hasta tres subcoordinadores. [...]

<sup>77</sup> **ARTÍCULO 52.-** [...]

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

<sup>78</sup> **ARTÍCULO 52.-** [...]

Los diputados que, por no alcanzar el indicado mínimo o por no poder satisfacer los requisitos que señala el artículo siguiente, no puedan integrar un Grupo Parlamentario tendrán, en lo individual, las mismas consideraciones que los que si estén integrados como tal, debiendo apoyárseles conforme a las posibilidades del Congreso, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular. [...]

<sup>79</sup> **ARTÍCULO 52.-** [...]

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

<sup>80</sup> **ARTÍCULO 52.-** [...]

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

<sup>81</sup> **ARTÍCULO 53.-** Los diputados de la misma afiliación de partido constituirán un sólo Grupo Parlamentario. [...]

<sup>82</sup> **ARTÍCULO 53.-** [...]

- Los grupos parlamentarios deberán entregar la documentación requerida, en la primera sesión del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura. Una vez examinada por la presidencia de la Mesa Directiva, en la segunda sesión ordinaria hará la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios. A partir de ese momento ejercerán las atribuciones previstas por la ley<sup>83</sup>.
  - El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de las y los coordinadores y subcoordinadores de los grupos parlamentarios serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos partidos políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley<sup>84</sup>.
  - Corresponde a las y los coordinadores de los grupos parlamentarios, asistidos de sus subcoordinadores y subcoordinadoras, realizar las tareas de coordinación con la Mesa Directiva y las comisiones del Congreso. La o el coordinador del grupo parlamentario mayoritario podrá reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores de la legislatura<sup>85</sup>.
107. Las referidas normas dejan claro que, en el Congreso del Estado de Campeche, los grupos parlamentarios son la forma en que se organiza el órgano legislativo; que dicha división se basa en la afiliación política o partidista de las y los diputados; que, a su vez, los grupos parlamentarios se organizan mediante coordinaciones y subcoordinaciones, en términos de las normas partidistas aplicables; que estas coordinaciones y subcoordinaciones tienen como uno de sus roles ser el conducto del grupo con la Mesa Directiva y las comisiones del Congreso, además de poder reunirse con el resto de las coordinaciones para tomar decisiones tendentes a mejorar el desarrollo de los trabajos del órgano legislativo; asimismo, para cumplir sus funciones, se otorgan recursos a cada uno de los grupos parlamentarios.
108. Por otra parte, en la legislación del Estado de Campeche, se reconoce a las diputaciones que no conforman grupo parlamentario por no cumplir con los requisitos para ellos, así como la figura de las diputaciones independientes, relativa a aquellas diputadas o diputados que se separen de un grupo parlamentario, a quienes igualmente se les asegura la entrega de recursos para el cumplimiento de sus tareas.
109. Sentado lo anterior, se considera que la regla contenida en el artículo 12 impugnado, relativa a que el número de intervenciones para realizar cuestionamientos en las comparecencias respeta la participación de todas las fuerzas políticas que integran el Congreso, pues se basa, precisamente, en que el número de participaciones sea proporcional a la cantidad de diputaciones que integran los grupos parlamentarios. Es decir, la norma prevé la distribución del número de participaciones **a todos los grupos parlamentarios** de forma equilibrada al número de diputaciones que los integran.
110. Ello se traduce en que, dentro de cada grupo parlamentario sus integrantes habrán de ponerse de acuerdo respecto de quién participará en la sesión, en qué orden, así como cuáles serán los cuestionamientos que se formularán al funcionario o funcionaria compareciente; preguntas o interpelaciones que, naturalmente, estarán orientados por las posturas ideológicas, criterios o doctrinas propias de dicha fracción parlamentaria.
111. En sentido similar, dado que el artículo 12 combatido asegura la participación de las diputaciones que no conforman grupo parlamentario, se estima que el mecanismo previsto para definir el número de intervenciones es respetuoso del principio de representación y pluralismo político dentro del órgano parlamentario.
112. Así las cosas, con la regla impugnada se sigue garantizando la libre circulación de las ideas para la formación de la opinión ciudadana y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. De igual modo, se insiste, que la norma impugnada constituye una modalidad o una forma de organizar las actividades del órgano parlamentario, sin que ello impida que las minorías o las voces de oposición sean escuchadas.

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

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

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

113. Conforme a lo expuesto, no se advierte, como lo aduce la parte actora, que la regla impugnada suponga alguna disminución o afectación al voto ciudadano y a la representación política, o a los derechos de cada una de las diputaciones en lo individual, pues todas las personas que integran el Congreso del Estado de Campeche son representantes populares con igual jerarquía, derechos y obligaciones, con independencia del principio (de mayoría relativa o representación proporcional) mediante el cual fueron electas.
114. Al integrar el órgano legislativo estatal, las y los diputados votados por el principio de mayoría relativa no representan exclusivamente al electorado del distrito en el que fueron electos, sino que, junto con las diputaciones plurinominales, representan a toda la población de la entidad federativa. Esto se encuentra positivizado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, en sus artículos 49 y 50<sup>86</sup>, que disponen que, a partir del momento en que las y los diputados quedan investidos como tales bajo la orientación ideológica del partido político que los haya postulado, representan a todo el pueblo campechano, sin importar el distrito por el cual fueron electos o reelectos. En esa medida, todas las tareas legislativas y de gestión que realicen tenderán a la procuración del bienestar de la población campechana, sin importar sus preferencias ideológicas o partidistas.
115. De acuerdo a lo expuesto, tampoco es dable sostener, como lo argumenta la parte actora<sup>87</sup>, que se acredita una violación al principio de progresividad. De acuerdo con criterios de esta Suprema Corte<sup>88</sup>, el principio de progresividad está previsto en el artículo 1º constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto. Por otra parte, este principio impone una prohibición de regresividad: el poder legislativo tiene prohibido, en principio, emitir actos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el agente aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente.
116. Como ha quedado explicado, el hecho de que la participación de las diputaciones en las comparecencias se organice en proporción al número de integrantes de los grupos parlamentarios, no disminuye la representación de la ciudadanía al seno del congreso, por lo que no es posible hablar de una regresión en la protección de un derecho humano de las y los gobernados. Por otro lado, entender que el retroceso aludido por la minoría parlamentaria se relaciona con los derechos individuales que las diputaciones poseen, tampoco hace fundado el concepto, pues la Constitución consagra el principio de progresividad y la correlativa prohibición de regresión respecto de los derechos humanos, sin que pueda considerarse como tal el “derecho fundamental” de las diputaciones a participar de forma plena y sin restricciones en las sesiones de las comparecencias de las y los titulares de las Secretarías del Estado, pues es claro que la posibilidad de formar parte en dicha actividad de control parlamentario constituye una función de las y los legisladores dentro del Congreso que no posee los atributos o características para poder ser considerada como un derecho humano, sino que, como se ha descrito anteriormente, se trata de una forma de participación en los trabajos del órgano legislativo que puede ser modulada, ante la libertad de configuración normativa que otorga la Constitución, siempre que ello respete los principios democráticos.
117. Por otra parte, carece de fundamento el argumento de las y los actores por el que sostienen que “no existe exposición de motivos que justifique la restricción”<sup>89</sup>, pues, como se ha visto, la medida impugnada, en sí misma, no supone una limitante a las funciones de las y los diputados campechanos,

<sup>86</sup> **ARTÍCULO 49.-** Los diputados, a partir del momento en que queden investidos como tales, bajo la orientación ideológica del partido político que los haya postulado, representan a todo el pueblo campechano, sin importar el distrito por el cual fueron electos o reelectos.

**ARTÍCULO 50.-** Todas las tareas legislativas y de gestión que realicen los diputados tenderán a la procuración del bienestar de la población campechana, sin importar sus preferencias ideológicas o partidistas.

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

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

<sup>89</sup> Véase la página 8 del escrito de demanda de la presente acción de inconstitucionalidad.

más bien, se trata de una regla para organizar las labores del órgano legislativo, aspecto que, como se dijo, recae dentro de la libertad de configuración de la legislatura. Y por otro, se observa que se cumple con la obligación de motivar el acto legislativo.

118. En efecto, este Tribunal Pleno ya definió cuáles son los factores que deben actualizarse para considerar que una ley cumple con las garantías de fundamentación y motivación cuando los actos legislativos regulan únicamente la interacción entre autoridades<sup>90</sup>. Para que una norma que en principio tiene incidencia únicamente en los actos de gobierno se considere debidamente fundada y motivada es suficiente con que exista una norma jurídica que le permita a la autoridad legislativa actuar en determinado sentido y, además, coexistan antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con cierta claridad que tal norma habilitante tiene aplicabilidad. En el presente caso se cumplen los dos presupuestos que la jurisprudencia del Tribunal Pleno requiere para considerar que hubo suficiente fundamentación y motivación.
119. Así, en el caso se satisface el requisito de motivación, al ser la organización interna del órgano legislativo un aspecto que requiere ser regulado conforme al mandato expreso del artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche; aunado a que si bien este Pleno ha establecido que la motivación no exige que se realice de manera detallada y específica, de cualquier manera en el caso se advierte que en la iniciativa presentada se formularon consideraciones para soportar la propuesta, mismas que fueron retomadas en el dictamen de la Diputación Permanente, de cuatro de agosto de dos mil veintidós, donde se señaló lo siguiente:

“[...]”

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

- Capítulo Primero denominado “Disposiciones Generales en el que se contiene el objeto del ordenamiento, y se establecen como principios rectores del mismo los de certeza, democracia, honestidad, objetividad, publicidad, rendición de cuentas y transparencia. Además de disponer que las comparecencias se realizarán bajo protesta de decir verdad.
- Capítulo Segundo denominado “Del procedimiento y desarrollo”, en el que se establece el procedimiento normado, regulado y ordenado en base a las siguientes consideraciones:
  - 1.- Rol de las Comisiones del Ramo como las directrices que conducirán y coordinarán el ejercicio de las comparecencias.
  - 2.- Protocolo de recepción de los comparecientes al lugar en que deban desarrollarse.
  - 3.- Posibilidad que las comparecencias se realicen de manera individual o conjunta ante más de una Comisión Ordinaria, atendiendo a las necesidades de servicio, comprensión y transversalidad de las competencias de la administración pública central.
  - 4.- Claridad de los momentos e intervenciones mediante una exposición con la que iniciará el compareciente, así como las rondas de participación delimitadas en el que se abrirá la posibilidad de que los grupos parlamentarios cuestionen por medio de sus integrantes.
  - 5.- Tiempos de las intervenciones, tanto de los comparecientes como de los legisladores, basados en supuestos de practicidad y productividad.
  - 6.- Participación de las y los diputados basados en el principio de la proporcionalidad de los grupos parlamentarios, así como de quienes no conforman grupo.
- Capítulo Tercero denominado “Prevenciones Generales” en el que se establecen supuestos de ausencia de los diputados integrantes de las comisiones del ramo para efectos de no paralizar o interrumpir el desarrollo de

<sup>90</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 cuyo rubro es “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN DE MANERA INMEDIATA LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES**”. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de dos mil, pág. 813.

las comparecencias en caso de que la presidencia se ausente. Además de prever que en observancia del principio de eficiencia los legisladores sean concisos en sus preguntas, en respeto a los tiempos de respuesta a los cuestionamientos realizados a los comparecientes, así como el supuesto de que no se podrán realizar preguntas que ya hayan sido respondidas previamente y que las infracciones al Reglamento serán sancionadas en los términos previstos por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mientras que lo no previsto será resuelto por la Junta de Gobierno y Administración o la Presidencia de las Comisiones, en su caso.

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

[...]"

120. Por lo que, es infundado lo que aducen los y las accionantes, relativo a que la implementación de la regla impugnada no carece de motivos.
121. Ahora bien, respecto del argumento de las legisladoras y los legisladores actores, relacionado con la presunta violación al principio de subordinación jerárquica, al considerar que la norma impugnada excede la Ley Orgánica que reglamenta, se determina lo siguiente:
122. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche se suma al parámetro de regularidad constitucional analizado por este Tribunal Pleno, a partir del mandato directo que deriva del artículo 116 de la Constitución Federal. Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que emiten generan, por una parte, certidumbre a las y los gobernados sobre las consecuencias jurídicas que producirán y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable tal atribución, de manera que se impida a la respectiva autoridad actuar en forma arbitraria o caprichosa en atención a las normas a que debe sujetarse al ejercer dicha facultad.
123. Al respecto, se debe destacar que, bajo esta línea de pensamiento, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en términos generales, que la inconstitucionalidad de una norma puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con la Constitución General, sino también por su contradicción con otras normas secundarias, cuando ello revele una transgresión al principio de seguridad jurídica, ya que esto implica una vulneración indirecta al texto constitucional.
124. En ese mismo sentido, el Pleno de este Alto Tribunal ha reconocido la posibilidad de declarar la invalidez de normas generales por violaciones indirectas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por contravención a su artículo 16, en relación con otras disposiciones, sean de la Constitución local o de leyes secundarias, siempre que estén vinculadas de modo fundamental con el acto o la ley reclamados, lo que se encuentra reconocido en la jurisprudencia P./J. 4/99, de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA"**<sup>91</sup>.
125. Lo expuesto es conforme al análisis realizado al resolver la acción de inconstitucionalidad 104/2017<sup>92</sup>.
126. Sentado lo anterior, en el caso, no se advierte que el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias resulte un exceso reglamentario, puesto que si bien, de conformidad con el artículo 47, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche, las y los diputados

<sup>91</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo IX, Febrero de 1999, página 288.

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

tienen el derecho de participar en las sesiones del Congreso, y el diverso 174 dispone que “Las comparecencias de las o los titulares de las Secretarías y Dependencias se realizarán bajo protesta de decir verdad y serán presididas por las comisiones del ramo que les competa, en las que *podrán participar con derecho a voz los demás integrantes de la Legislatura* [...]”, ello debe interpretarse de forma sistemática con el numeral 177 (adicionado mediante el mismo Decreto 105 que incluyó el referido artículo 174 en la legislación), que dispone que el procedimiento en que deban desarrollarse las comparecencias de las personas que ocupen la titularidad de las Secretarías y Dependencias, se establecerá en el Reglamento respectivo.

127. En esa medida, el precepto 174, al establecer la locución “podrán”, hace referencia a tener expedita la facultad o potencia de hacer una cosa<sup>93</sup>, en este caso, la capacidad de las y los diputados que no integran las comisiones que presiden las comparecencias, para participar en las rondas de preguntas o interpelaciones, siendo que ello debe hacerse en términos del reglamento correspondiente, en el cual se pormenoriza las modalidades de dicha participación.
128. Así las cosas, la norma reglamentaria impugnada no contraviene la Ley Orgánica local, sino que, precisamente, contiene el desarrollo detallado de la forma en que habrá de ejercerse el control parlamentario, definiendo las normas de participación de las diputaciones.
129. Adicionalmente a todas las consideraciones ya expuestas, este Tribunal Pleno estima que la disposición cuestionada responde a los fines que motivaron su creación. En efecto, conforme a la iniciativa de decreto presentada y analizada por la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Campeche, se consideró que “[e]l 13 de mayo de 2022, los diputados Alejandro Gómez Cazarín y Jorge Luis López Gamboa, presentaron una iniciativa de decreto importante asociada con la transparencia y la rendición de cuentas en aras de fortalecer el sistema democrático y la participación ciudadana a través de un acto de control social que ejerce el pueblo frente a las instituciones del Estado, como lo son las comparecencias de los titulares de la administración pública central. [...] Estamos convencidos que fortalecer las instituciones mediante el empoderamiento de la ciudadanía no solo hace recuperar la confianza, sino que se traduce en el activo permanente para articular la pluralidad y la diversidad sobre la base de la libertad, la igualdad, la equidad y la rendición de cuentas las cuales hacen posibles la gobernabilidad democrática”.
130. De lo anterior, se aprecia que la iniciativa de decreto por la que se emitió el Reglamento de las Comparecencias tenía como uno de sus ejes rectores la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual denota el interés de los legisladores de implementar un mecanismo apto para que la ciudadanía conozca y, en su fuero interno, evalúe la labor de las dependencias del gobierno estatal, lo que redundaría en una ciudadanía mejor informada.
131. Bajo esa premisa, resulta razonable que la dinámica de participación en las rondas de preguntas durante las comparecencias se dé de manera organizada, bajo el principio de proporcionalidad, pues ello contribuye a que el acto de control parlamentario no se torne en exceso extenso, y sea claro para las y los gobernados espectadores de la sesión. Este esquema, además, impone una carga a los grupos parlamentarios y a las diputaciones en lo individual, de contar con una buena preparación en los temas a tratar y elevar la calidad de las preguntas que habrán de formular.
132. Hasta aquí queda patente que no se acredita una violación a la Constitución por el artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, puesto que no se verifican los supuestos aducidos por la parte actora, en el sentido de que se trasgreda la representación de la ciudadanía o los derechos de las personas diputadas, por el hecho de modular la participación de las y los legisladores en proporción al número de integrantes de cada grupo parlamentario.
133. No obstante, como se adelantó al inicio del presente apartado, en aplicación de la suplencia de los conceptos de invalidez que confrontan la norma reglamentaria impugnada con la Constitución General, este Tribunal Pleno procede a hacer el análisis correspondiente.
134. Si bien se estima ajustado a la Constitución Federal el aspecto relativo a distribuir el número de participaciones en proporción al número de integrantes de cada grupo parlamentario y asegurar la intervención de las diputaciones que no forman fracción legislativa, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa que indica que dicha proporción se calcula a partir de los grupos parlamentarios “al momento de constituirse”, se aparta de los principios constitucionales aplicables.

<sup>93</sup> Conforme al Diccionario de la Real Academia Española.

135. Lo anterior es así en virtud de que, si la razón para considerar que la medida reglamentaria en cuestión resulta razonable, es porque permite la participación de todas las fuerzas políticas de forma proporcional, el hecho de que la norma remita “al momento de constituirse” para delimitar el número de integrantes de un grupo parlamentario permite distorsiones en la representación de las fuerzas políticas durante las intervenciones para formular preguntas en las comparecencias.
136. Como se asentó antes<sup>94</sup>, para conformar un grupo parlamentario en el Congreso del Estado de Campeche, se deberá entregar la documentación requerida en la primera sesión del primer período ordinario de sesiones de cada Legislatura. Posteriormente, en la segunda sesión ordinaria se hará la declaratoria de constitución de los grupos parlamentarios.
137. Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Campeche expresamente reconoce la prerrogativa a favor de las y los diputados de separarse del grupo parlamentario en el que estén comprendidos y, en consecuencia, ser considerados como diputaciones independientes.
138. El esquema antes descrito permite que, durante la legislatura, entendida esta como el periodo de tres años de ejercicio de las funciones de diputados y diputadas<sup>95</sup>, la integración de los grupos parlamentarios pueda ser objeto de modificaciones, de modo que basar la distribución de las participaciones en las rondas de preguntas de las comparecencias de los titulares de la administración pública estatal en la conformación original de los grupos parlamentarios implica inobservar la actual constitución y presencia de las fuerzas políticas dentro del Congreso del Estado de Campeche.
139. Dicho de otro modo, si se busca que la participación en las intervenciones sea proporcional a las fuerzas políticas presentes en el órgano legislativo, debe tomarse en cuenta la real y actual conformación de los grupos parlamentarios y del bloque de diputaciones que no conforman fracción legislativa al momento de llevar a cabo la actividad de control parlamentario, pues de no ser así, se deja de observar el equilibrio que debe procurarse en la participación de las diferentes corrientes e ideologías presentes en el parlamento.
140. Al respecto, destaca que, conforme a lo informado por el Poder Legislativo del Estado de Campeche<sup>96</sup>, al inicio de la LXIV Legislatura, se reconocieron los siguientes grupos parlamentarios: MORENA (con dieciséis diputaciones); Movimiento Ciudadano (con nueve diputaciones); y el Partido Revolucionario Institucional (con ocho diputaciones). Además de reconocer a las dos diputaciones emanadas del Partido Acción Nacional como representación legislativa. Sin embargo, al momento del desahogo de las comparecencias de agosto de dos mil veintidós<sup>97</sup>, el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano contaba con tres diputaciones menos, que fueron consideradas como independientes.
141. No se inadvierte que en el ejercicio de control parlamentario desarrollado en el año dos mil veintidós, se tomó en consideración la conformación de los grupos parlamentarios en ese momento, sin embargo, ello no puede convalidar la porción normativa que expresamente indica que el número de integrantes del grupo parlamentario se considerará “al momento de constituirse”.
142. Así las cosas, dado que la porción normativa que indica “al momento de constituirse” genera que las fuerzas políticas, a la hora de las comparecencias, no necesariamente se vean representadas de manera proporcional, dicho enunciado se aleja de las bases constitucionales que imponen a las legislaturas locales a regular su régimen interno bajo los principios democráticos.
143. Conforme a lo expuesto, lo que procede es reconocer la validez del artículo 12 impugnado, con excepción de la porción normativa que indica: “al momento de constituirse”, sin que sea posible extender los efectos a alguna otra disposición, como lo solicitan las y los actores, pues este Tribunal Pleno no advierte algún otro precepto o porción normativa que sufra del mismo vicio de inconstitucionalidad o dependa del enunciado invalidado.

<sup>94</sup> **ARTÍCULO 53.-** Los diputados de la misma afiliación de partido constituirán un sólo Grupo Parlamentario.

Los Grupos Parlamentarios se tendrán por constituidos cuando presenten los siguientes documentos a la Mesa Directiva del Congreso:

I. Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo Parlamentario, con especificación del nombre del mismo y lista de los integrantes; y

II. Los nombres de los diputados que hayan sido electos o designados coordinador y subcoordinadores del Grupo Parlamentario.

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

<sup>95</sup> En términos del artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche:

**ARTÍCULO 3.-** El ejercicio de las funciones de los diputados durante tres años constituirá una Legislatura. El número que corresponda a cada Legislatura se expresará en números romanos.

<sup>96</sup> Acuerdo Número 1, del cinco de octubre de dos mil veintiuno.

<sup>97</sup> Acuerdo de la Junta de Gobierno y Administración de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Campeche, de diez de agosto de dos mil veintidós.

**VII. EFECTOS.**

144. El artículo 73, en relación con los diversos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señala que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
145. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez de la siguiente porción normativa del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche: “**...al momento de constituirse.**”
146. **Ahora la norma impugnada deberá leerse de la siguiente manera:**
- Artículo 12.** Concluida la exposición, iniciarán rondas de participaciones en que las y los Diputados podrán realizar cuestionamientos a los comparecientes, cuyo orden atenderá al porcentaje de representación en el Congreso, empezando por el Grupo Parlamentario mayoritario hasta las y los Diputados que no conformen Grupo.
- La Junta definirá el número de intervenciones de los Grupos Parlamentarios o de las y los diputados que no conformen Grupo, las cuales estarán proporcionalmente por la cantidad de diputados que los integran **al momento de constituirse.**
- Para tal efecto, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios con al menos veinticuatro horas previas al inicio de las comparecencias enviarán a la Junta y a la Presidencia de la Comisión del Ramo un listado en el que informarán los nombres de las y los Diputados en el orden que desean cuestionar en cada una de las rondas de preguntas, al que recaerá un Acuerdo de la Junta que se hará saber al inicio de cada comparecencia, comunicando las y los Diputados que intervendrán en la misma. En cualquier caso, se asegurará la participación de las y los Diputados que no conformen Grupo.
- Si al momento de su participación, alguna Diputada o Diputado no se encontrará en el lugar de la comparecencia, perderá su derecho y se concederá el uso de la voz al siguiente de la lista.
147. Finalmente, esta declaratoria de inconstitucionalidad surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Poder Legislativo del Estado de Campeche.

**VIII. DECISIÓN.**

148. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.
- SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 12 del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero de este fallo, expedido mediante el DECRETO Número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, por los motivos expuestos en el apartado VI de esta decisión.
- TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, en su porción normativa ‘al momento de constituirse’, del Reglamento de las Comparecencias de las y los Titulares de las Secretarías y Dependencias Centralizadas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, expedido mediante el DECRETO Número 121, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de agosto de dos mil veintidós, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del referido Estado, en los términos precisados en los apartados VI y VII de esta determinación.
- CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- Notifíquese;** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y seis 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 123/2022, promovida por Diversos Diputados y Diputadas integrantes del Congreso del Estado de Campeche, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de febrero de dos mil veinticuatro.- Rúbrica.