

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023**

**PROMOVENTES: DIVERSOS
SENADORES Y DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN**

MINISTRA PONENTE: SARA IRENE HERRERÍAS GUERRA

**ELABORARON: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY
EDUARDO ALCÁZAR MONDRAGÓN**

COLABORÓ: OMAR VEGA CASTRO

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: el ocho de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación. Diversos integrantes tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad donde impugnaron la validez del Decreto referido.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES TRÁMITE	Y Se relatan los antecedentes y trámite que dieron origen la acción de inconstitucionalidad.	2-5
I.	COMPETENCIA	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de acción de inconstitucionalidad.	5-6

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA
128/2023**

II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Las minorías parlamentarias de las Cámaras de Diputados y Senadores impugnan el <i>Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación.</i>	6
III.	OPORTUNIDAD	La acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.	6-7
IV.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legitimada.	7-10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESERIMIENTO	Las causales de improcedencia planteadas son infundadas .	10-30
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Diversos integrantes tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad donde impugnaron la validez del Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas	30-173

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA
128/2023**

		<p>disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación.</p> <p>De las demandas de las minorías legislativas se desprende que los conceptos de invalidez formulados impugnan la constitucionalidad del Decreto reclamado a partir de dos perspectivas: (VI.1) por la invalidez del procedimiento legislativo del cual emanó; y, (VI.2) por vicios propios del contenido de sus disposiciones.</p>	
VII.	EFFECTOS	<p>Se determina que la sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de la Unión.</p>	173
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez del <i>Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y</i></p>	174

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA
128/2023**

		<p><i>adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación, publicado el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial de la Federación.</i></p> <p>TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	--	---	--

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023**

**PROMOVENTES: DIVERSOS
SENADORES Y DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA SARA IRENE HERRERÍAS GUERRA

COTEJÓ

**ELABORARON: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY
EDUARDO ALCÁZAR MONDRAGÓN**

COLABORÓ: OMAR VEGA CASTRO

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 126/2023 y su acumulada 128/2023, promovidas por integrantes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión en contra del *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de mayo de dos mil veintitrés.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Emisión de la norma general impugnada.** El ocho de mayo de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación* (en lo sucesivo "el decreto")¹. Como su nombre indica, el decreto efectuó modificaciones a dos ordenamientos.
2. **Presentación de los escritos iniciales de demanda.** Inconformes con el procedimiento que dio origen al decreto y con su contenido, las dos minorías parlamentarias del Congreso de la Unión promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad:
 - 2.1 **Minoría del Senado de la República.** El seis de junio de dos mil veintitrés, diversas senadoras y senadores del Congreso de la Unión impugnaron la totalidad del decreto por violaciones al proceso legislativo. Además, argumentaron que el contenido del decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación es violatorio de diversos principios constitucionales.
 - 2.2 **Minoría de la Cámara de Diputados.** El siete de junio de dos mil veintitrés, diversas diputadas y diputados del Congreso de la Unión impugnaron la totalidad del decreto. En su escrito sólo adujeron

¹ Véase el "DECRETO por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación", *Diario Oficial de la Federación*, lunes ocho de mayo de dos mil veintitrés, disponible en el vínculo [DOF - Diario Oficial de la Federación](#).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

argumentos tendientes a demostrar que se había incurrido en diversas violaciones al procedimiento legislativo que deben conducir a invalidar el decreto impugnado.

- 3. Trámite.** El dieciséis de junio de dos mil veintitrés la entonces Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la minoría del Senado de la República, registrarlo con el número **126/2023** y turnarlo al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para que instruyera el procedimiento correspondiente. Ese mismo día se acordó formar y registrar la demanda de la minoría de la Cámara de Diputados bajo el número de expediente **128/2023**, turnarla por conexidad al mismo Ministro instructor y acumularla a dicho expediente, pues en ambos se impugnaba la misma norma de carácter general.
- 4. Admisión de las demandas.** El tres de julio de dos mil veintitrés el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad 126/2023 y 128/2023, dio vista al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles y les requirió para que con ellos enviaran, respectivamente, copias certificadas de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y el ejemplar del Diario Oficial de la Federación en que constara su publicación. Por último, dio vista a la Fiscalía General de la República para que hasta antes del cierre de la instrucción hiciera las manifestaciones que le correspondieran.
- 5. Informes del Congreso de la Unión.** Los días dieciséis y diecisiete de agosto de dos mil veintitrés el Congreso de la Unión rindió sus informes a través de los Presidentes de las Mesas Directivas de la Cámara de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Diputados y del Senado de la República y remitió los antecedentes legislativos que le fueron requeridos. En ambos informes el Congreso de la Unión sostuvo la constitucionalidad del decreto impugnado.

- 6. Informe del Ejecutivo Federal.** El dieciocho de agosto siguiente el Ejecutivo Federal, a través de su Consejera Jurídica, rindió su informe en el sentido de sostener la improcedencia la acción, así como la constitucionalidad del decreto impugnado, y remitió el ejemplar del Diario Oficial de la Federación que le fue requerido.
- 7. Alegatos.** El veintidós de agosto de dos mil veintitrés el Ministro instructor puso los autos a la vista de las partes para que en el plazo de cinco días hábiles a partir de que les fuera notificado el acuerdo formularan por escrito sus alegatos. Ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal presentaron escritos de alegatos.
- 8. Manifestaciones del Fiscal General de la República.** El Fiscal General de la República no formuló pedimento alguno en el presente asunto.
- 9. Cierre de instrucción.** El veintiséis de septiembre de dos mil veintitrés el Ministro instructor cerró la instrucción para efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.
- 10. Retorno.** El primero de diciembre de dos mil veintitrés se ordenó retornar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 126/2023 y su acumulada 128/2023 al Ministro Javier Laynez Potisek para que continuara actuando como Ministro instructor y elaborara el proyecto de resolución correspondiente.
- 11. Retorno.** El seis de septiembre de dos mil veinticinco se ordenó retornar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 126/2023 y su

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

acumulada 128/2023 a la Ministra Sara Irene Herreras Guerra para que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

- 12.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Federal²; 1° de la Ley Reglamentaria de la Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ (en lo sucesivo "la Ley Reglamentaria"), y 10, fracción I⁴, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puesto que los promoventes plantean la posible contradicción entre una disposición de

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

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

[...]

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

[...].

³ **Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

carácter general emitida por el Congreso de la Unión y la Constitución Federal.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. Las minorías parlamentarias de las Cámaras de Diputados y Senadores impugnan el *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*, el cual fue publicado el lunes 8 de mayo de 2023 en el Diario Oficial de la Federación. Además, la minoría accionante de la Cámara de Senadores realizó argumentos contra los artículos 18, 33, 39, 41, 43, 44 y 68 de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.

III. OPORTUNIDAD

14. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria⁵, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general fue publicada en el medio oficial correspondiente. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
15. El Decreto impugnado se publicó el ocho de mayo de dos mil veintitrés. Por lo que, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de

⁵ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

inconstitucionalidad transcurrió del martes nueve de mayo al miércoles siete de junio de dos mil veintitrés.

16. En consecuencia, si las demandas se presentaron los días seis y siete de junio de dos mil veintitrés, es evidente que su promoción resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

17. Las acciones fueron promovidas por parte legitimada.
18. Los artículos 105, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, primer párrafo de su Ley Reglamentaria⁶ establecen las reglas de legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas generales.
19. El inciso b), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
20. Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

1. Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
 2. Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara; y,
 3. La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.
- 21.** En el caso de la acción de inconstitucionalidad **126/2023** promovida por los Senadores integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, el primero de los requisitos aludidos se encuentra satisfecho, en virtud de que quienes suscribieron la demanda de acción de inconstitucionalidad tenían el carácter de Senadores en la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias de asignación, así como de mayoría y validez, que se anexaron al escrito de demanda.
- 22.** El segundo de los requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de cincuenta y un Senadoras y Senadores integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, que representan más del treinta y tres por ciento de los ciento veintiocho legisladores que conforman dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución Federal. La Cámara referida se integra por un total de ciento veintiocho Senadores, por lo que el treinta y tres por ciento de ese total equivale a cuarenta y tres legisladores y, en el caso, la demanda se suscribió por cincuenta y uno de los integrantes del Senado, lo que equivale al treinta y nueve punto ocho por ciento.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 23.** El tercero de los requisitos consistente en que la acción de inconstitucionalidad se haga valer contra leyes federales, también se cumple porque los ordenamientos impugnados son leyes formales en sentido formal y material. En consecuencia, ha quedado demostrado que los Senadores integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez del Decreto impugnado.
- 24.** Por otra parte, el inciso a), de la fracción II, del artículo 105 constitucional establece que podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales.
- 25.** Así, cuando la acción de inconstitucionalidad se promueve contra una ley expedida por el Congreso de la Unión, por legisladores que representan el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos:
- 1.** Los promoventes deben ser legisladores integrantes de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión;
 - 2.** Deben representar cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento del total que integra dicha Cámara; y,
 - 3.** La acción de inconstitucionalidad debe hacerse valer contra leyes federales.
- 26.** En el caso de la acción de inconstitucionalidad 128/2023 fue promovida por Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, en este sentido, el primero de los requisitos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

aludidos se encuentra satisfecho, lo que se acreditó con la copia certificada de las diversas constancias de asignación que se anexaron al escrito de demanda.

- 27.** El segundo de los requisitos también se encuentra acreditado, ya que la demanda está firmada por un total de doscientos dos Diputadas y Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión, que representan más del treinta y tres por ciento de los quinientos legisladores que conforman dicho órgano legislativo, en términos de lo dispuesto por el artículo 52 de la Constitución Federal. La Cámara referida se integra por un total de quinientos diputados, por lo que el treinta y tres por ciento de ese total equivale a ciento sesenta y cinco legisladores y, en el caso, la demanda se suscribió por doscientos dos de los integrantes de la Cámara de Diputados, lo que equivale al cuarenta punto cuatro por ciento.
- 28.** El tercero de los requisitos también se cumple porque los ordenamientos impugnados son leyes federales en sentido formal y material. En consecuencia, ha quedado demostrado que los Diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de la Unión que promovieron la presente acción de inconstitucionalidad, están legitimados para demandar la invalidez del Decreto impugnado.
- 29.** Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que las acciones de inconstitucionalidad fueron promovidas por parte legitimada para ello, en los términos expuestos en este considerando.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. En el Informe del Ejecutivo Federal se hicieron valer y se advirtieron dos causales de improcedencia. Estas son respecto a la legitimación de las y los promoventes y de la competencia de la Suprema Corte. Las causas de improcedencia son **infundadas**, por las razones que se desarrollan a continuación.

VI.1. Falta de legitimación de las y los promoventes

31. El Poder Ejecutivo Federal, hizo valer en su informe la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria, en relación con los diversos artículos 59, 62, párrafo primero y 65 de la misma ley⁷. Esto, al estimar que únicamente están legitimados para presentar una acción de inconstitucionalidad bajo el argumento de violaciones al procedimiento legislativo que obstaculicen el ejercicio del derecho a discutir y votar en una sesión plenaria sobre una

⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

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

[...]

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

Artículo 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.

[...]

Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

iniciativa de ley, aquellos legisladores que registraron su asistencia en la sesión de 28 de abril de 2023.

32. Lo anterior, porque la reclamación se sustenta en cuestiones fácticas que pudieron afectar el desarrollo de la sesión de la asamblea, y solamente los que asistieron pueden hacer valer vicios en el procedimiento legislativo. No así, los ausentes, porque considera que su falta de participación en el proceso deliberativo no se debió a vicios del procedimiento, sino a causas ajenas a este.
33. Este Tribunal Pleno considera que la causal alegada es **infundada**.
34. El artículo 105, fracción II, inciso b) de la Constitución⁸, así como su símil a nivel legal previsto en el artículo 62 de la Ley Reglamentaria⁹, no exigen como requisito de procedencia que el porcentaje de los integrantes de la Cámara de Senadores deba estar integrado por senadoras y senadores que hubieran asistido a la sesión en la que se aprobó la norma impugnada. El único requisito que establecen dichos preceptos para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es que se promueva por el equivalente a treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Senadores.

⁸ **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.

[...]

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

⁹ **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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

35. Este Tribunal Pleno ya ha expresado consideraciones similares para calificar como infundado el argumento de que únicamente se encuentran legitimados para presentar la demanda las legisladoras y legisladores que hubieran votado en contra de la norma impugnada.¹⁰
36. Aunado a lo anterior, cabe recordar, tal como ya lo ha señalado este Tribunal Pleno¹¹, que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto de constitucionalidad, en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención ni litigio alguno, sino que únicamente las partes legitimadas para promoverla elevan una solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma impugnada, contrastándola directamente con la Constitución Federal. Así, dada la naturaleza abstracta de la acción de inconstitucionalidad, las partes legitimadas que la promueven no la pueden ejercer para deducir un

¹⁰ Véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 160/2021, resuelta el 16 de marzo de 2023 bajo la ponencia de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat, y la tesis de jurisprudencia 20/2001, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMAN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, marzo de 2001, página 448, registro digital: 190235.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 115/2018, resuelta el 23 de mayo de 2022 bajo la ponencia del ministro Luis María Aguiar Morales; la acción de inconstitucionalidad 9/2005, resuelta el 13 de junio de 2005 bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz; la tesis de jurisprudencia 129/99 emitida por este Tribunal Pleno de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, página 791, registro digital: 192841; y la jurisprudencia 32/2010 emitida por este Tribunal Pleno, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES.", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 2501, registro digital: 165120

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar la norma general cuya invalidez planteen.

VI.2. Falta de competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

- 37.** De la lectura del informe del Poder Ejecutivo Federal, se desprende como causal de improcedencia el argumento de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para modificar o adicionar las reglas que el Congreso de la Unión se da para regular la función legislativa, y para determinar la forma en que se procesan los acuerdos parlamentarios para sesionar, discutir y votar los proyectos de iniciativas de leyes. Lo anterior, puesto que tener facultades para ello implicaría invadir la esfera de competencia y atribuciones del Poder Legislativo, y violentar el equilibrio y división de poderes.
- 38.** Señala que regular el procedimiento legislativo es competencia exclusiva del Poder Legislativo, y que, el derecho a impugnar normas emanadas de la mayoría del Poder Legislativo mediante la acción de inconstitucionalidad no faculta a esta Suprema Corte para calificar el desarrollo del procedimiento legislativo de una norma, ya que ello implica invadir una esfera de competencia y atribuciones exclusiva del Poder Legislativo. Indica que la Suprema Corte sólo tiene la facultad para realizar un estudio abstracto sobre la validez de las normas impugnadas por inconstitucionales, sin poder tener injerencia en las atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, como lo son la regulación y el desarrollo del procedimiento legislativo.
- 39.** A juicio de este Tribunal Pleno, este argumento debe calificarse como **infundado**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 40.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno se encuentra facultado para estudiar las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Tal como se ha señalado, en este caso, la parte plantea que un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de una ley de carácter federal contraviene la Constitución Federal.
- 41.** Los accionantes alegan violaciones a la Constitución, precisamente, porque argumentan que existieron irregularidades en el procedimiento legislativo por el cual se aprobó el Decreto impugnado que resultaron en afectaciones a los principios constitucionales de democracia deliberativa, de legalidad, de seguridad jurídica, y de equidad parlamentaria. Ante dichas alegaciones, compete a esta Suprema Corte, en el estudio de fondo, analizar si se configuran dichas irregularidades y, de ser el caso, si las mismas configuran violaciones a principios constitucionalmente protegidos.
- 42.** Contrario a lo que aduce el Poder Ejecutivo Federal en su informe, el estudio de los argumentos de los accionantes no implica modificar o adicionar reglas de la función legislativa del Congreso de la Unión, ni determinar el procedimiento de los acuerdos parlamentarios para sesionar, discutir y votar los proyectos correspondientes, sino, en todo caso, un análisis de si dichas reglas y procedimientos se han cumplido.
- 43.** Que esta Suprema Corte analice y califique el desarrollo del procedimiento legislativo no representa una invasión a la atribución exclusiva del Congreso de la Unión para expedir las normas que conforman el orden jurídico nacional, pues el análisis se limita a revisar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

que el proceso para su elaboración y el contenido de estas sea acorde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, no implica una violación al equilibrio y división de poderes, sino una expresión del sistema de pesos y contrapesos constitucional, desarrollado por el poder constituyente para precisamente, garantizar el equilibrio de poderes.

44. Cabe destacar que esta Suprema Corte cuenta con una amplia doctrina judicial sobre el tema de violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, y cuando estas hacen necesaria la invalidación de una ley. Esta doctrina, así como diversos precedentes en los que esta Suprema Corte ha estudiado violaciones al procedimiento legislativo son desarrollados en el apartado de Parámetro de Regularidad del estudio de fondo del presente asunto. Como se verá en dicho apartado, el objeto del estudio es si existe un acto legislativo válido que implique una voluntad política y que, por tanto, obligue a todos los gobernados en términos del orden constitucional.

VI.3. Cambio del sentido normativo

45. El veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro se publicó una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El artículo 26, fracción XV establece la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación y el diverso 38Bis y le otorgó las siguientes facultades.

ARTICULO 38 Bis.- A la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

I. Garantizar el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia, el progreso humanístico y la innovación tecnológica;

II. Formular y conducir la política nacional en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación;

III. Articular, coordinar y ejercer la rectoría que corresponde al Estado mexicano en las Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

IV. Coordinar con las autoridades educativas y las diversas instituciones de la educación superior el diseño y aplicación de métodos y programas para la mejora continua de las funciones sustantivas de investigación humanística, científica, tecnológica, difusión e innovación;

V. Coordinar con las autoridades educativas y los diversos actores de la educación superior en el diseño y aplicación de métodos y programas para la mejora continua de las funciones sustantivas de investigación humanística, científica, tecnológica, difusión e innovación;

VI. Fomentar el progreso humanístico, científico y tecnológico, a través de la colaboración, cooperación y el intercambio nacional e internacional, así como promover e impulsar la formación de recursos humanos de alto nivel para el desarrollo de la investigación, divulgación e incorporación a proyectos estratégicos en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

VII. Diseñar, coordinar y operar programas de apoyo y reconocimiento al desempeño, la trayectoria y las contribuciones al desarrollo humanístico, científico y tecnológico del país de los integrantes del Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación;

VIII. Promover la colaboración, coordinación, cooperación y articulación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, para alinear los objetivos nacionales en la materia;

IX. Fomentar la recíproca vinculación del Sistema Nacional de Educación Superior y el correspondiente de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación;

X. Administrar la "Universidad Nacional Rosario Castellanos" y la "Universidad de la Salud";

XI. Fomentar la colaboración de las instituciones de educación superior y las comunidades académicas, científicas, tecnológicas y productivas, para el bienestar social;

XII. Elaborar, implementar y evaluar los planes, programas y estrategias en la materia, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los proyectos prioritarios en la materia;

XIII. Asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales signados por el Estado mexicano en la materia y fomentar, en acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, las mejores prácticas de diplomacia científica;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

XIV. Formular e impulsar programas de cooperación y movilidad nacional e internacional en la materia;

XV. Impulsar el fortalecimiento institucional de la investigación básica y de frontera, el desarrollo de tecnologías y la innovación en todas las áreas y campos del saber científico y humanístico;

XVI. Promover la calidad de la investigación científica, los desarrollos tecnológicos y de innovación, la disposición social de sus beneficios y el acceso universal al conocimiento científico y humanístico;

XVII. Diseñar en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la inclusión de enfoques y contenidos de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, según corresponda, en los planes y programas de estudio de la oferta académica de educación superior en el país;

XVIII. Impulsar programas de posgrado en las instituciones de educación superior y en los centros de investigación, y evaluar periódicamente su calidad y pertinencia para la generación de nuevos conocimientos;

XIX. Coordinar la participación de los sectores público, social y privado en actividades, proyectos de investigación humanística, científica, desarrollo tecnológico y de innovación;

XX. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el otorgamiento de estímulos fiscales, financieros y subvenciones, para impulsar el desarrollo de la investigación, divulgación e incorporación a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

proyectos estratégicos en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación;

XXI. Diseñar y gestionar programas para el otorgamiento de becas y apoyos complementarios a académicos y a estudiantes de posgrado en instituciones de educación superior y en centros de investigación y desarrollo tecnológico nacionales e internacionales;

XXII. Supervisar y fortalecer el estado de la infraestructura científica y tecnológica del país, y promover el acceso compartido al equipamiento financiado con recursos públicos y de difícil adquisición;

XXIII. Articular, coordinar y apoyar la operación eficiente de los Centros Públicos de Investigación Humanística y Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación sectorizados que realizan investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación;

XXIV. Fomentar el desarrollo tecnológico y la innovación en las áreas estratégicas y prioritarias del Estado mexicano;

XXV. Coordinar el desarrollo de investigaciones sobre áreas estratégicas que permitan prevenir y afrontar emergencias nacionales asociadas a pandemias, desastres naturales, cambio climático, seguridad energética, medio ambiente, seguridad hídrica, soberanía alimentaria, entre otros;

XXVI. Fomentar la constitución de empresas de base científica y tecnológica, en términos de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

XXVII. Estimular la transferencia de tecnología, el patentamiento, el emprendimiento y la constitución de empresas de base científica y tecnológica, y el fomento de ecosistemas de innovación abiertos que contribuyan a la atención y solución de problemáticas nacionales;

XXVIII. Facilitar el acceso abierto a la información derivada de la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación financiadas por el Estado, garantizando la protección de la información, la propiedad intelectual y los derechos de autor, de conformidad con la ley;

XXIX. Desarrollar políticas, estrategias y lineamientos para ampliar el acceso responsable y la utilización ética del conocimiento, las tecnologías de la información y comunicación y el aprendizaje digital;

XXX. Promover e impulsar procesos sistemáticos de evaluación integral y participativa de las políticas y programas de educación superior, desarrollo científico, tecnológico y de innovación que contribuyan a su mejora continua;

XXXI. Elaborar y suscribir convenios, acuerdos, bases de coordinación y demás instrumentos jurídicos con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, en asuntos de su competencia;

XXXII. Diseñar y promover campañas de difusión, divulgación y apropiación social de la ciencia, y

XXXIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

46. Adicionalmente, el artículo Cuarto del régimen transitorio de dicha reforma establece lo siguiente.

Cuarto.- Las menciones y atribuciones contenidas en otras leyes, reglamentos y, en general, en cualquier disposición normativa, respecto del Instituto Nacional de las Mujeres, el **Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**, y la Secretaría de la Función Pública se entenderán hechas o conferidas a la Secretaría de las Mujeres, a la **Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación** y a la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, respectivamente. (énfasis añadido)

[...]

47. Como se ve, el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías ha dejado de existir y sus facultades han sido transferidas a la Secretaría del ramo. La minoría accionante planteó la inconstitucionalidad del artículo 68 de la Ley impugnada, que establece la inclusión de representantes de la Secretaría de la Marina y de la Secretaría de la Defensa Nacional en la Junta de Gobierno del extinto Consejo. Como, en virtud de la reforma, las facultades del extinto CONHACYT pasan a la Secretaría del ramo, no nos encontramos frente a un cambio sustantivo en el sentido normativo.
48. Por tanto, en términos de los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia no debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 68, ni de ninguno otro impugnado, de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación impugnado, con fundamento en los artículos 20, fracción II y 19, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria. La Junta de Gobierno sigue vigente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

pues tanto el artículo 68, como los demás que se impugnan de la Ley en estudio, siguen vigentes.

49. Al resolver la **Acción de Inconstitucionalidad 186/2023**, este Tribunal Pleno determinó superar un criterio anterior. Así, partiendo de una reflexión distinta en torno al nuevo acto legislativo, esta Suprema Corte adoptó un nuevo estándar que podría calificarse como híbrido, con el fin de evitar excesos interpretativos que, en un extremo, lleven a dejar de analizar normas reformadas mediante cambios aparentemente menores y, en el otro, impidan atender a la voluntad legislativa cuando el alcance de una disposición ha variado en relación con la originalmente impugnada.
50. De esta forma, haciendo un **análisis caso por caso, es necesario concluir si la norma impugnada tiene un nuevo sentido normativo**. Solo en caso afirmativo podrá considerarse que existe un nuevo acto legislativo que deja sin efectos a la disposición originalmente impugnada y provoca el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad.
51. Por contrapartida y en coherencia con el nuevo criterio, para acreditar la existencia de un nuevo acto legislativo en los supuestos de **improcedencia por presentación extemporánea de la demanda**, bastará la actualización del criterio formal; es decir, no será relevante si los cambios a la norma son sustanciales o meramente formales —como modificaciones de estilo o puntuación—, sino únicamente que la disposición haya sido reformada mediante un procedimiento legislativo completo, en el que se hayan agotado todas sus etapas
52. Precisado lo anterior, y tomando en consideración que la causa de improcedencia que se estudia de oficio corresponde a la posible cesación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

de efectos derivada de una reforma posterior, **lo que procede es analizar si, en este caso, la disposición reformada presenta un nuevo sentido normativo** respecto de la norma originalmente impugnada.

53. Este Tribunal Pleno concluye que, conforme al precedente planteado, no debe sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad respecto la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación impugnada. Esto, en el entendido de que tanto la Ley impugnada como sus artículos que se alegan inconstitucionales, siguen vigentes y no opera un cambio en el sentido normativo de la Ley, pues la reforma de veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro simplemente sustituye una instancia federal (un órgano desconcentrado de la Administración Pública) por otra (una Secretaría de Estado), para conducir la política de humanidades, ciencias y tecnologías en términos de la misma Ley impugnada.
54. Así mismo, por estas razones, las referencias que hace el proyecto al extinto Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías se deben tener hechas a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación, que es la dependencia que ejerce ahora las atribuciones del entonces Consejo, en términos del artículo Cuarto transitorio del Decreto impugnado.

VI. ESTUDIO DE FONDO

55. De las demandas de las minorías legislativas se desprende que los conceptos de invalidez formulados impugnan la constitucionalidad del Decreto reclamado a partir de dos perspectivas: **(VI.1)** por la invalidez del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

procedimiento legislativo del cual emanó; y, **(VI.2)** por vicios propios del contenido de sus disposiciones.

56. Es criterio reiterado por parte del Pleno de esta Suprema Corte, que el análisis sobre posibles violaciones al procedimiento legislativo debe de hacerse de forma previa al estudio del contenido de las normas reclamadas pues de resultar fundado, sería innecesario entrar al estudio de fondo.¹² En ese sentido, en primer lugar se estudiarán los conceptos de invalidez hechos valer por la minoría accionante en contra del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado, para posteriormente, en caso de ser necesario, analizar los argumentos sustanciales hechos valer en contra del contenido del decreto.
57. Se procederá al estudio de los planteamientos sobre los vicios del procedimiento legislativo del Decreto impugnado, y en una segunda parte de esta sentencia se procederá al análisis de los argumentos sustantivos expuestos en contra de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.

VII.1. Invalidez por violaciones al procedimiento legislativo.

58. Los senadores accionantes plantean ante este Tribunal Pleno la revisión del proceso legislativo que dio lugar a la emisión del *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías*

¹² Tal y como lo resolvió el Pleno en la AI 52/2006 y sus acumuladas, mismo que se aplica por analogía y que está plasmado en la tesis P./J. 32/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS". Dicha tesis fue emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación, publicado el 8 de mayo de 2023 en el DOF, por las razones que desarrollan en los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

PRIMERO. Violación al proceso legislativo, al principio de legalidad, seguridad, certeza jurídica, deliberación democrática y efectivo ejercicio del cargo público, en la Cámara de Diputados. En particular, los senadores accionantes señalan que no se cumplió con el procedimiento legislativo establecido la Constitución Federal, puesto que la proposición de la reforma no fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Además, se cometieron diversas irregularidades en los debates, discusiones y votación para la aprobación del dictamen en contraposición al procedimiento legislativo establecido en la Constitución y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDO. El decreto impugnado violó el procedimiento legislativo interno acordado por la Junta Directiva de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología y de Educación de la Cámara de Diputados. Los promoventes sostienen que se violentó el artículo 72 constitucional, al incumplir con el contenido del acuerdo que establecieron las Comisiones Unidas sobre la metodología para llevar a cabo el proceso de dictaminación.

TERCERO. Violación al proceso legislativo, los principios de legalidad y a la seguridad y certeza jurídica, así como a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

debida fundamentación y motivación sobre el caso de urgencia para la dispensa de trámites en Cámara de Diputados. Argumentan que la calificación del decreto impugnado como de urgente resolución, para ser sometido a discusión y votación inmediata, dispensando los trámites legislativos, se realizó con ausencia total de motivación en relación con la supuesta actualización de la urgencia del asunto, violentándose el proceso legislativo.

CUARTO. Debe declararse la invalidez del decreto impugnado, toda vez que el proceso legislativo se llevó a cabo en violación a los artículos 14, 16, 70, 71 y 72 de la Constitución ante la falta de facultades para emitir la resolución de turno a las Comisiones Unidas de Ciencias y Tecnología del Senado. Los promoventes alegan que el oficio a través del cual se turna la iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados en calidad de minuta a las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología; y Estudios legislativos del Senado, para su análisis y dictamen es violatorio del procedimiento legislativo, pues lo realizó un Secretario de la Mesa Directiva, siendo que según el Reglamento del Senado, el Presidente de la Mesa Directiva es el único facultado para hacerlo.

QUINTO. Debe declararse la invalidez del decreto impugnado, toda vez que el proceso legislativo se llevó a cabo en violación a los artículos 14, 16, 70, 71 y 72 de la Constitución por la inobservancia de las reglas del procedimiento legislativo para deliberar y emitir el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

dictamen por las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología del Senado. Al respecto, señalan las siguientes irregularidades:

- i. La Convocatoria a sesión extraordinaria de las Comisiones Unidas el viernes 28 de abril de 2023 para la elaboración del dictamen no cumplió las formalidades esenciales del procedimiento; y
- ii. La modificación de la integración de la Comisión de Ciencia y Tecnología.

SEXO. Violación al principio de democracia deliberativa en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Alegan que el decreto impugnado es inconstitucional porque en su proceso de emisión se violaron los principios de seguridad jurídica y de deliberación democrática. Al respecto señala cuatro irregularidades procedimentales:

- i. El cambio de lugar en el que se llevó a cabo la sesión de 28 de abril de 2023;
- ii. El quórum de inicio de la sesión de la mayoría parlamentaria;
- iii. La licencia de la Senadora Claudia Balderas; y
- iv. La incorporación y votación del Senador Álvarez Lima en la sesión.

SÉPTIMO. Violaciones a los principios de seguridad jurídica, equidad parlamentaria y de legalidad, ante la inobservancia de las formalidades del procedimiento legislativo en la sesión del Pleno del Senado de la república

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

de 28 de abril de 2023. En particular, se alega que no se actualizaron las condiciones del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado de la República, para llevar a cabo la sesión en un sitio diverso.

OCTAVO. La reunión del pleno del Senado de la República de 28 de abril de 2023 atentó contra el principio de seguridad jurídica, al no haberse celebrado en el lugar convocado, al no existir certeza plena de la existencia del quorum legal para sesionar, ni de la obtención de los votos mínimos necesarios para la aprobación del decreto. Aquí, en síntesis se alega que:

- i. La sesión se realizó en el patio de Xicoténcatl y no donde se citó a los legisladores;
- ii. Se cometieron irregularidades en el trámite de la licencia de la senadora Claudia Esther Balderas Espinoza; y
- iii. La votación no se realizó de forma nominal, en los términos establecidos por el Reglamento del Senado.

NOVENO. Violación al principio de democracia deliberativa en ambas cámaras del Congreso de la Unión. Esto se demuestra por las razones expuestas en los demás conceptos de invalidez, y en virtud de que el Decreto tomó tres días en ambas Cámaras para aprobarse en su totalidad, además de que no se realizaron modificaciones sustanciales ni fueron discutidas para aceptarlas o rechazarlas evidencia la falta de deliberación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

59. Este Tribunal Pleno advierte que los conceptos de invalidez planteados por las minorías de ambas Cámaras del Congreso de la Unión en sus respectivas demandas señalan irregularidades en el procedimiento legislativo seguido en cada una de las Cámaras. No obstante, del análisis de dichos conceptos es posible abstraer temas específicos que los accionantes desarrollan en sus argumentos. En atención a ello, la metodología del presente estudio se enfocará en analizar los temas de invalidez con independencia de cómo fueron presentados los conceptos de invalidez. Asimismo, se otorga prioridad al examen de las irregularidades atribuidas a la Cámara de Senadores, toda vez que se advierte que la mayoría de los conceptos de invalidez presentados por los accionantes se refieren específicamente a actuaciones de dicha Cámara. ~~Solo en caso de que no se acrediten las violaciones imputadas a la Cámara de Senadores, se procederá al estudio de los argumentos formulados por los diputados accionantes.~~
60. Así pues, el estudio desarrollará, en primera instancia, **(A)** el parámetro de regularidad, que consiste en: **(i)** la doctrina de este Alto Tribunal en cuanto a las violaciones al procedimiento legislativo; y **(ii)** desarrollará el marco normativo que rige el procedimiento legislativo a nivel federal. Posteriormente, realizará: **(B)** el análisis del procedimiento legislativo en el presente caso; en el cual se estudiarán los argumentos de los conceptos de invalidez, así como argumentos desarrollados de oficio, y de detectarse irregularidades al procedimiento legislativo, se analizará si estas tienen el carácter invalidante.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

A. Parámetro de Regularidad

i. Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre violaciones al procedimiento legislativo.

61. Esta Suprema Corte de Justicia ha desarrollado y consolidado una doctrina judicial sólida sobre el tema de violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, y cuando estas hacen necesaria la invalidación de una ley. En particular, cabe reconocer y destacar a las **acciones de inconstitucionalidad 9/2005¹³ y la diversa 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006¹⁴**, que desarrollaron de forma originaria la doctrina de violaciones al procedimiento legislativo en nuestro sistema, la cual ha sido avanzada en numerosos precedentes de este Alto Tribunal, y que se replica a continuación.¹⁵
62. Como punto de partida, el estudio de violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo debe considerar las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. Para ello, la evaluación del

¹³ Resuelta el 13 de junio de 2005, bajo la Ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz.

¹⁴ Resuelta el 4 de enero de 2007, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández

¹⁵ Se destaca la **acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015**, resuelta el 3 de septiembre de 2015 bajo la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz; la controversia constitucional 41/2014, resuelta el 29 de septiembre de 2015 bajo la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas; la **controversia constitucional 34/2014**, resuelta el 6 de octubre de 2015, bajo la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas; la **acción de inconstitucionalidad 36/2013**, resuelta el 13 de septiembre de 2018, bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández; la **controversia constitucional 63/2016**, resuelta el 23 de septiembre de 2019, bajo la ponencia de la ministra Yasmín Esquivel Mossa, la **acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017**, resuelta el 16 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la **acción de inconstitucionalidad 176/2021**, resuelta el 21 de febrero de 2022, bajo la ponencia del ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

potencial invalidante debe equilibrar dos principios que se encuentran en natural tensión. Por un lado, el principio de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello pudiera no tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria. Por otro lado, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta a la necesidad de no considerar automáticamente como irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria.¹⁶

63. Al respecto, debe considerarse que 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. 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 será

¹⁶ Criterio que se refleja en la tesis aislada XLIX/2008 (9a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de 2008, tomo 27, página 709, de rubro y texto: "**FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.** Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto".

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

objeto de la votación final y, de esa forma, otorgan sentido a su condición de representantes de los ciudadanos. Así pues, debe garantizarse que las irregularidades en el procedimiento no impacten negativa y significativamente en las posibilidades reales de expresión de las diversas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

64. Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida es necesario evaluar el cumplimiento de los estándares siguientes:

- a. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo que otorga relevancia a las reglas de integración y quórum y a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates en el seno de las Cámaras.
- b. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas. Su relevancia reside en que, no solamente, en su contexto, las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino que todo aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación. La alteración a la regla de votación significa una

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

vulneración a los principios de democracia deliberativa y legalidad.¹⁷

- c. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

65. Así pues, se advierte que no todas las violaciones procedimentales son dignas de invalidar un decreto legislativo, en función del principio de economía procesal y bajo la premisa de que no todas las reposiciones del procedimiento implicarían un cambio sustancial en la voluntad parlamentaria expresada. Sin embargo, los órganos legislativos están obligados a respetar el derecho de las mayorías y minorías legislativas a participar en condiciones de igualdad y libertad; a culminar el procedimiento con el cumplimiento de las reglas de votación establecidas; y a que sus deliberaciones y votaciones sean públicas. Lo anterior, debe hacerse evaluando el procedimiento legislativo en su integridad y tomando en cuenta que la regulación del mismo raramente es única e invariable, con el objeto de determinar si la existencia de las irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Con el cumplimiento de los presupuestos referidos se asegura que todos los representantes tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo, respetando los principios de igual consideración y respeto de todas las opiniones, corrientes e ideas.

66. En diversos asuntos, este Tribunal Pleno ha considerado que las violaciones al debido proceso legislativo, a las reglas de votación o al

¹⁷ **Acción de inconstitucionalidad 126/2020**, párrafo 61. Resuelta en sesión de 11 de agosto de 2022 por mayoría de ocho votos, bajo la ponencia de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad ameritan la invalidez del decreto impugnado.

- 67.** Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015**¹⁸, los diputados accionantes solicitaron la invalidez del decreto por medio del cual se promulgó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, puesto que argumentaban la existencia de diversos vicios al procedimiento legislativo. Este Tribunal Pleno consideró como fundados ciertos de sus planteamientos al advertir graves violaciones al procedimiento legislativo con efectos invalidatorios, por existir una violación trascendental a los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa. Los vicios advertidos consistieron en la falta de entrega del dictamen previo a la sesión y el cambio de salón para sesionar una vez que había iniciado, lo cual tuvo como consecuencia la exclusión arbitraria de un grupo político.
- 68.** Los hechos del caso consistieron en que los miembros de la legislatura local se reunieron en el Salón de Plenos y, al iniciar la toma de lista, varios diputados y diputadas del grupo parlamentario del PRI se inconformaron por la falta de entrega del dictamen de la ley electoral local, exigiendo en varias ocasiones por la entrega del dictamen. En respuesta, la Presidenta de la Mesa Directiva instruyó que, en vista de no haber condiciones para poder sesionar, se trasladarían a la Sala de Juntas de la fracción del PRD (que se encuentra en el mismo edificio).

¹⁸ Resuelta en sesión de 05 de octubre de 2015 por unanimidad de 9 votos, bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 69.** De los hechos anteriores, este Tribunal Pleno consideró que la existencia de desórdenes generalizados en el interior del Salón de Plenos no justifica la actuación de la Presidenta de la Mesa Directiva. Por el contrario, se recalcó que el proceso deliberativo en un órgano legislativo tiene como premisa que las distintas fuerzas políticas expresen sus puntos de vista y defiendan su opinión, a fin de dar paso a una deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad. Se estimó que la Mesa Directiva no llevó a cabo los actos necesarios para corregir las deficiencias advertidas en el proceso legislativo y satisfacer las exigencias de gran parte de los miembros de la legislatura y, por el contrario, no solo no suspendió la sesión, sino que cambió el lugar para llevarla a cabo a sabiendas de que la razón de la mayoría de los diputados y diputadas inconformes era la falta de entrega del dictamen.
- 70.** Se consideró que, en este caso, la transgresión a los principios de legalidad y democracia deliberativa no se produce meramente por el cambio de lugar para llevar a cabo la sesión, sino que deriva de un análisis circunstancial del procedimiento legislativo. Se advirtió que la decisión del cambio de lugar tuvo por objetivo superar el disenso en cuanto a la falta de entrega del dictamen de un grupo de legisladores. Entonces, la violación constitucional no es motivada por el simple traslado del Salón de Plenos a la Sala de Juntas de un partido político, sino de los efectos de dicho acto: la exclusión de una fuerza política en la deliberación pública. Por lo anterior, al no haberse entregado el dictamen a los miembros de la legislatura y al cambiar el lugar para realizar la sesión en vez de solventar los disensos advertidos, se concluyó que se cancelaron los cauces que permitían tanto a las mayorías como a las minorías

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública en condiciones de libertad e igualdad.

- 71.** Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 43/2018**¹⁹, se demostró que el dictamen impugnado, mediante la cual se expedía la Ley de Juicio Político y Declaración de Procedencia para el Estado de Chihuahua, se agregó al orden del día en la misma sesión en la que, sin discusión de fondo, fue aprobado por la mayoría parlamentaria. Dado que el dictamen no se había distribuido por lo menos 12 horas de anticipación, el Tribunal Pleno determinó que se actualizaba una violación al procedimiento legislativo de carácter invalidante, que generó una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad. Lo anterior, puesto que, conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, resultó imposible sostener que los integrantes de la legislatura hubieran tenido conocimiento detallado de dicho dictamen.
- 72.** A su vez, en la **acción de inconstitucionalidad 126/2020**²⁰, el Tribunal Pleno concluyó que existió una violación al proceso legislativo con potencial invalidante que vulneró las reglas de votación, violando los principios de democracia deliberativa y legalidad. Esto, puesto que el decreto impugnado, mediante el cual se reformaba la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se aprobó sin el quorum legal exigido por la Constitución local.

¹⁹ Resuelta en sesión de 27 de julio de 2020 por mayoría de 9 votos, bajo la ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán.

²⁰ Resuelta en sesión de 11 de agosto de 2022 por unanimidad de 10 votos, bajo la ponencia de la ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 73.** Por su lado, en la **acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017**²¹, se concluyó que existió una violación al proceso legislativo con potencial invalidante del Decreto impugnado, mediante el cual se reformaba la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Esto, porque, entre otras razones, no se cumplió con el requisito de publicar el dictamen en la Gaceta del Senado al menos 24 horas antes de su discusión, de acuerdo con el Reglamento del Senado de la República, y se dispensó la primera lectura del dictamen.
- 74.** Sobre este último punto, se precisó que, conforme al Reglamento del Senado, un dictamen con proyecto de ley únicamente se vota después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas y se puede dispensar su lectura parcial o total. Su publicación en la Gaceta surte efectos de primera lectura, siempre y cuando cumpla con el requisito de haberse publicado cuando menos 24 horas, entre otros. Por lo anterior, se consideró que el Presidente de la Mesa Directiva no podía dispensar la primera lectura, en virtud de que no se cumplió con el requisito de que el dictamen se hubiere publicado en la Gaceta del Senado al menos 24 horas antes de su discusión.
- 75.** El Tribunal Pleno consideró que estos requisitos soslayados significan una violación al debido proceso legislativo, así como al derecho que asiste a las minorías de no ser excluidos del proceso deliberativo.
- 76.** Asimismo, en la reciente **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y**

²¹ Resuelta en sesión de 29 de agosto de 2022 por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

47/2023²², el Tribunal Pleno concluyó que existió una violación al proceso legislativo de carácter invalidante porque, entre otras razones, las y los diputados accionantes no tuvieron conocimiento oportuno de la iniciativa del decreto impugnado, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que el orden del día no se publicó con la anticipación suficiente (se publicó a las 22 horas del día anterior a la sesión), y tampoco se tuvo un debate real, democrático e informado sobre ellas. Asimismo, se advirtió la existencia de dos iniciativas respecto de los mismos ordenamientos, presentadas con una hora aproximada de diferencia, lo cual evidenció la falta de certeza del documento que sería motivo de aprobación y la falta de conocimiento de lo que finalmente se sometió a votación en el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Todo lo anterior en contravención del artículo 72 de la Constitución Federal y los Reglamentos de las Cámaras.

77. Al respecto, dicho precedente reconoce que:

[L]a obligación de que en cada uno de los reglamentos de las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión se prevea la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones que se susciten durante el desarrollo del procedimiento legislativo respectivo, atiende a una lógica en la que se pretende evitar el control arbitrario de la agenda parlamentaria por parte de las mayorías mediante requisitos mínimos y reglas establecidas para el desahogo del debido proceso legislativo, disposiciones que el propio órgano legislativo se fijó en uso de su facultad constitucional de

²² Resuelta en sesión de 08 de mayo de 2023 por mayoría de 9 votos, bajo la ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

autorregulación y que, consecuentemente, deben ser respetadas.²³

- 78.** Por tanto, se acreditó el desapego a una regla elemental de todo procedimiento legislativo: el conocimiento de aquello que será objeto de debate, votación y tiempo para su estudio.
- 79.** Finalmente, en la reciente **acción de inconstitucionalidad 147/2023**²⁴, se impugnó el Decreto, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. El Tribunal Pleno concluyó que existió una violación al proceso legislativo con potencial invalidante, debido a que no se ofreció una motivación para dispensar la distribución del dictamen del decreto impugnado, que ordinariamente se hubiera distribuido con al menos 48 horas de anticipación, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal. Aunado a ello, no existió constancia de que el dictamen se les haya enviado a las y los legisladores por oficio o por correo, e incluso la publicación en la Gaceta Parlamentaria no cumplió con el plazo mínimo de 24 horas como lo indica la Ley Orgánica. Por lo anterior, se consideró que no se respetó el derecho a la participación plena y efectiva de todos los grupos representados.
- 80.** En contraste, en otros asuntos, se ha considerado que no todas las violaciones al procedimiento legislativo son aptas para provocar la invalidez de las normas que de este deriven.

²³ Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, párrafo 247.

²⁴ Resuelta en sesión de 28 de septiembre de 2023 por mayoría de 8 votos, bajo la ponencia del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

81. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 125/2022 y sus acumuladas 127/2022 y 128/2022**²⁵, el Tribunal Pleno advirtió que no existió constancia que se haya discutido el dictamen del decreto impugnado, mediante el cual se reformaba la Constitución Política del Estado de Veracruz. Tampoco existe constancia de que se haya distribuido el dictamen a los coordinadores de los grupos parlamentarios, ni a los diputados, ni que se haya mediado el plazo de 48 horas de observación del dictamen, conforme la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal. Sin embargo, se estimó que no ocurrió un vicio en el procedimiento legislativo con potencial invalidante, puesto que en la respectiva sesión acudieron 49 de 50 integrantes del Pleno del Congreso local y ninguno de los integrantes alegó un desconocimiento del contenido de la iniciativa. Esto permitió apreciar que no existió una real incidencia en los derechos de las minorías parlamentarias, pues a pesar de la posible deficiencia en esa difusión, todas las fuerzas políticas acudieron y se vieron representadas en el referido quórum. Asimismo, el Tribunal precisó que lo que protege sustancialmente la democracia deliberativa es la genuina intervención de todas las fuerzas políticas, lo cual ocurrió en este caso.²⁶

²⁵ Resuelta en sesión de 31 de enero de 2023 por mayoría de 8 votos, bajo la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²⁶ Otro asunto a considerar es la acción de inconstitucionalidad 128/2020, resuelta en sesión de 7 de septiembre de 2020 por mayoría de 6 votos, bajo la ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, la propuesta de proyecto presentada al Tribunal Pleno consideraba que en el procedimiento legislativo que dio lugar al decreto impugnado, mediante el cual se reformaba la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, se violaron los principios de deliberación democrática y de legalidad, y que dicha violación era suficiente para tener un efecto invalidante del procedimiento legislativo del decreto impugnado. Esto, puesto que se anuló la posibilidad de analizar con la suficiente antelación el contenido del dictamen del decreto impugnado por circularse pocos minutos antes de que iniciara la sesión donde había que votarlo, y por haberse

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

ii. Marco normativo que rige el procedimiento legislativo federal.

82. Antes de entrar al estudio de los conceptos de invalidez, resulta necesario referir al procedimiento legislativo que el Congreso de la Unión debe seguir.
83. Para empezar, el poder legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.²⁷ La Cámara de Diputados se integra por 500 diputadas y diputados²⁸, mientras que la de Senadores se integra por 128 senadoras y senadores.
84. Ahora bien, el **artículo 72** constitucional establece en lo general el **procedimiento para la discusión y aprobación de todo proyecto de ley o decreto**, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras.²⁹

dispensado su lectura total y su previa circulación al considerarse un asunto de urgente y obvia resolución sin razones objetivas y suficientes, en contravención con la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal. Sin embargo, se desestimaron los argumentos planteados por el proyecto por solo alcanzar una mayoría de 6 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán y la señora Ministra Piña Hernández.

²⁷ **Artículo 50. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

²⁸ **Artículo 52. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

²⁹ **Artículo 72. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Este se discutirá sucesivamente en ambas Cámaras, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, en cuanto a la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción. Vencido este plazo, el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido el segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado.

85. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Ésta deberá discutirlo de nuevo, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora, que, si lo aprueba por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.
86. Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si de nuevo fuese aprobado por la mayoría

dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

I (sic). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

absoluta de los presentes, volverá a la Cámara que lo desechó y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones. Por otra parte, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse los artículos aprobados. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

87. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.³⁰ Las votaciones de ley o decreto serán nominales.³¹

³⁰ **Artículo 63. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. [...]

[...]

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

[...]

Artículo 46, Reglamento del Senado de la República.

1. La Cámara abrirá con validez sus sesiones, cuando esté integrado el quórum, de acuerdo a lo que dispone el artículo 63 de la Constitución. [...]

Artículo 59, Reglamento del Senado de la República.

1. La sesión inicia una vez que se declara el quórum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado.

³¹ **Artículo 72. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: [...]

C. [...] Las votaciones de ley o decreto, serán nominales. [...].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Asimismo, las decisiones en el Pleno se acuerdan por mayoría absoluta de votos en la sesión de que se trate, salvo que los ordenamientos aplicables determinen otro tipo de mayoría.³²

- 88.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete: al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, a las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, y a los ciudadanos en un número equivalente de por lo menos 0.13 por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.³³ En sus periodos de sesiones, el Congreso se ocupa del estudio, discusión y

³² **Artículo 94. Reglamento del Senado de la República.**

1. Las decisiones en el Pleno se adoptan por mayoría simple o relativa, por mayoría absoluta o por mayorías calificadas o especiales, sea de la totalidad de los integrantes del Senado o de los senadores presentes, según lo disponen la Constitución, la Ley, este Reglamento y demás disposiciones aplicables. [...]

3. La mayoría absoluta se constituye con la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un

mismo sentido, cuando se opta entre dos propuestas. [...]

5. Las decisiones en el Pleno se acuerdan por mayoría absoluta de votos de los senadores presentes en la sesión de que se trate, salvo que los ordenamientos aplicables determinen otro tipo de mayoría, referida ya sea a los presentes o a la totalidad de los integrantes del Senado.

³³ **Artículo 71. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y

IV. 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.

La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República 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. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.

No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

votación de las iniciativas que se presenten.³⁴ Estas pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras (con la excepción de las que traten de las materias precisadas en el artículo 72 constitucional), y se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten.³⁵

- 89.** Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.³⁶ Las comisiones elaboran dictámenes de las iniciativas de ley o decreto, a través de los cuales presentan una opinión técnica calificada para aprobar o desechar los asuntos que les turnan.³⁷

³⁴ **Artículo 65. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** [...] En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. [...]

³⁵ **Artículo 72. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: [...]

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara. [...]

³⁶ **Artículo 175. Reglamento del Senado de la República.**

1. Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución.

Artículo 67. Reglamento de la Cámara de Diputados. 1. El Presidente podrá turnar los asuntos a una o más comisiones, para efectos de: I. Dictamen. [...]

Artículo 82. Reglamento de la Cámara de Diputados. [...] 2. Un asunto podrá ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando:

I. Se tramite de urgente u obvia resolución. [...]

³⁷ **Artículo 80. Reglamento de la Cámara de Diputados.** 1. El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: [...]

II. Iniciativas de ley o de decreto [...]

Artículo 117. Reglamento del Senado de la República

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Estos dictámenes son discutidos por el Pleno de la Cámara de origen y aquellos aprobados en sentido positivo se les denomina proyecto de ley y se remiten a la Cámara revisora mediante una minuta que contiene el expediente formado con todos los elementos relativos al asunto de que se trata.³⁸

90. Los proyectos de ley remitidos a la Cámara revisora se turnan a comisiones para efectos de dictamen.³⁹ Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.⁴⁰ Una vez

1. Las comisiones ordinarias elaboran dictámenes, informes y opiniones respecto de los asuntos que se les turnan; y ejercen las facultades de información, control y evaluación que les corresponden. [...]

Artículo 182. Reglamento del Senado de la República

1. Los dictámenes legislativos son los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente que cumplen con lo dispuesto en el artículo 169 de este Reglamento. [...]

³⁸ **Artículo 92. Reglamento de la Cámara de Diputados**

1. Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno se denominará proyecto de ley o decreto, según corresponda. Deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.

Artículo 166. Reglamento del Senado de la República

1. Un proyecto de ley o decreto es la resolución que la Cámara de Diputados remite al Senado mediante una minuta que contiene el expediente formado con todos los elementos relativos al asunto de que se trata. [...]

³⁹ **Artículo 174. Reglamento del Senado de la República**

1. El turno es la resolución de trámite que dicta la Presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno. [...]

Artículo 175. Reglamento del Senado de la República

1. Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución. [...]

Artículo 177. Reglamento del Senado de la República.

1. El Presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión. [...]

⁴⁰ **Artículo 192. Reglamento del Senado de la República**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

aprobado en sus términos un proyecto de ley, la Cámara revisora lo remite al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.⁴¹

VII. 2. Análisis del procedimiento legislativo

91. Para proceder al análisis de las violaciones alegadas en el proceso de estudio y aprobación del Decreto impugnado, en primera instancia se hará un recuento del procedimiento legislativo seguido, tanto por la Cámara de Diputados que fungió como cámara de origen, como por la Cámara de Senadores, que fungió como cámara revisora.

Aprobación en la Cámara de Diputados

- **13 de diciembre de 2022:** fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, la iniciativa del Ejecutivo Federal con el proyecto de *decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*.⁴² Dicha iniciativa fue turnada

1. Una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al Presidente para su inscripción en el Orden del Día, publicación en la Gaceta y posterior debate y votación en el Pleno.

⁴¹ **Artículo 227. Reglamento del Senado de la República**

1. Cuando el Senado funge como Cámara revisora, una vez aprobado en sus términos un proyecto de ley o decreto que le sea enviado por la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto en el artículo 72, inciso a), de la Constitución, lo remite al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. [...]

Artículo 92. Reglamento de la Cámara de Diputados

1. Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno se denominará proyecto de ley o decreto,

según corresponda. Deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados para sus efectos constitucionales.

⁴² Cámara de Diputados LXV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6174-XII, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 13 de diciembre de 2022.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

para su estudio, análisis y dictaminación a las Comisiones Unidas de Educación y de ciencia, Tecnología e Innovación.

- **14 de marzo de 2023:** se realizó la primera Reunión Ordinaria de Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Educación de la Cámara de Diputados, con el objeto de tomar los acuerdos correspondientes respecto del procedimiento que se habría de tomar para dictaminar la iniciativa.⁴³ De esta reunión emanó el *Acuerdo sobre la metodología que se aplicará para el proceso de dictaminación en Comisiones Unidas referente a la iniciativa presentada por el ejecutivo Federal en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación.*
- **24 de abril de 2023:** a las 16:53 horas, se realizó la convocatoria a la Primera Reunión Extraordinaria de Juntas Directivas de Comisiones Unidas, citando a las 13:30 horas del martes 25 de abril de 2023.⁴⁴
- **25 de abril de 2023:** a las 13:30 horas inició la Primera Reunión Extraordinaria de Juntas Directivas de Comisiones Unidas. En dicha sesión, se decretaron dos recesos, y finalmente se aprobó el dictamen a las 21:16 horas.⁴⁵
- **26 de abril de 2023:** el dictamen fue votado por el Pleno de la Cámara de Diputados. Ese mismo día, la iniciativa fue remitida con el número de oficio D.G.P.L.65-II-6-2191 a la Mesa Directiva del

⁴³ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6234, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 14 de marzo de 2023.

⁴⁴ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6261, Palacio Legislativo de San Lázaro, lunes 24 de abril de 2023.

⁴⁵ Cámara de Diputados LXV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Año XXVI, Número 6262-IX, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 25 de abril de 2023.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Senado de la República en calidad de minuta bajo el número de expediente 5341 y con número CD-LXV-II-2P-296 y recibido en la Secretaría General de Servicios Parlamentarios.⁴⁶

Aprobación en la Cámara de Senadores

- **28 de abril de 2023:** se publicó en la Gaceta del Senado el dictamen de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y de Estudios Legislativos, segunda, por el que se expide *la Ley General en Materia de Humanidades y Ciencias, Tecnologías e Innovación*, y se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación.⁴⁷
- **28 de abril de 2023, 11:17 horas:** Se llevó a cabo la reunión previa de la Mesa Directiva, donde se presentó a consideración de las y los integrantes de la Mesa Directiva, y se aprobó el *Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determina que las Sesiones Plenarias a celebrarse en lo que resta del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LXV Legislatura se realicen en sitio diverso al Salón de Sesiones del Senado de la República ("el Acuerdo de la Mesa Directiva")*, cuyo contenido es el siguiente:⁴⁸

⁴⁶

Consultable

en:

https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/134264

⁴⁷

Consultable

en:

https://www.senado.gob.mx/66/gaceta_del_senado/documento/134464

⁴⁸ ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA POR EL QUE SE DETERMINA QUE LAS SESIONES PLENARIAS A CELEBRARSE EN LO QUE RESTA DEL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA LXV LEGISLATURA SE REALICEN EN SITIO DIVERSO AL SALON DE SESIONES DEL SENADO DE LA REPUBLICA. Mesa Directiva, 28 de abril de 2023. Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134482

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA POR EL QUE SE DETERMINA QUE LAS SESIONES PLENARIAS A CELEBRARSE EN LO QUE RESTA DEL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA LXV LEGISLATURA SE REALICEN EN SITIO DIVERSO AL SALÓN DE SESIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado de la República, los integrantes de la Mesa Directiva

ACUERDAN

PRIMERO.- La Mesa Directiva, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, acuerda que, en caso de que no existan condiciones materiales en el Salón de Sesiones para celebrar alguna de las sesiones plenarias en lo que resta del periodo ordinario que transcurre, éstas se puedan realizar en cualquiera de los inmuebles del recinto que integran el Senado de la República.

SEGUNDO.- Se informará a los integrantes de la Asamblea del sitio que se determine para realizar los trabajos de la Sesión de Cámara, a través de los órganos informativos del Senado.

Senado de la República, 28 de abril de 2023.

- **28 de abril de 2023, 14:12 horas:** La Presidencia de la JUCOPO recibe el oficio DGPL.-2P2A-3923, por el cual el Presidente de la Mesa Directiva, Alejandro Armenta Mier, consulta a la JUCOPO que, en caso de que no existan condiciones materiales en el Salón de Sesiones para celebrar alguna de las sesiones plenarias en lo que resta del periodo ordinario que transcurre, estas se puedan realizar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

en cualquiera de los inmuebles del recinto que integran el Senado de la República.⁴⁹

- **28 de abril de 2023, 16:14 horas:** En la reunión celebrada por la JUCOPO, el senador Ricardo Monreal Ávila informó a los asistentes el oficio DGPL.-2P2A-3923 y expuso la necesidad de buscar una sede alterna. De acuerdo con el Acta de la reunión, los presentes se mostraron de acuerdo por buscar la alternativa más idónea y se mencionaron varios recintos como alternativas.⁵⁰
- **28 de abril de 2023, 17:15 horas:** Al haber quórum de 65 senadoras y senadores, se abrió la sesión del Pleno del Senado. El senador Alejandro Armenta Mier, presidente de la Mesa, se dirigió al Pleno desde los escaños del Senado, al estar tomada la tribuna, e informó lo siguiente:

El Presidente Senador Alejandro Armenta Mier: Se abre la sesión del 28 de abril del 2023, correspondiente al Segundo Período Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LXV Legislatura.

Informo a la Asamblea que debido a que no se cuenta con las condiciones que permitan seguir trabajando en este salón, trasladaremos los trabajos de la sesión ordinaria a otro espacio físico.

La Mesa Directiva acordó modificar el sitio de ubicación para continuar con el despacho de los asuntos de nuestro Orden del Día.

⁴⁹ Oficio No. DGPL.-2P2A.-3923. Mesa Directiva, suscribe el Sen. Alejandro Armenta Mier, presidente, dirigido a senadoras y senadores integrantes de la Junta de Coordinación Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023.

⁵⁰ ACTA DE LA REUNIÓN CELEBRADA POR LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EL DÍA 28 DE ABRIL DEL AÑO 2023. Junta de Coordinación Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Esta determinación se tomó en ejercicio de la facultad prevista por el párrafo cuarto del artículo 46 del Reglamento del Senado.

El acuerdo de esta determinación, así como el sitio en que se realizarán los trabajos plenarios de la Cámara, se publicarán oportunamente en la Gaceta del Senado.

En tanto se declara un receso.⁵¹

- **28 de abril de 2023:** Se publicó en la Gaceta del Senado un aviso emitido por el Presidente de la Cámara de Senadores por el que se informa a las y los integrantes del Senado que la sesión plenaria se reanudará ese mismo día, a las 22:00 horas, en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, sito en Xicoténcatl No. 9, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06018 ("**el Aviso**" o "**el Aviso de cambio de sede**").⁵² Su contenido es el siguiente:

Ciudad de México a 28 de abril de 2023

AVISO

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 67, numeral 1, inciso a) la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 39, numeral I, fracción II del Reglamento del Senado de la República; y con fundamento en Acuerdo de la Mesa Directiva por que se determina que las Sesiones Plenarias a celebrarse en lo que resta del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LXV

⁵¹ Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Senado de la República, 28 de abril de 2023. Disponible en:

https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319.

Las condiciones del salón de sesiones de Pleno, al momento en que el Presidente abre la sesión y da el comunicado, se puede observar en el canal oficial de YouTube del Congreso de México, en: <https://www.youtube.com/watch?v=7DS88EQ27OU&t=983s>

⁵² AVISO. Sen. Alejandro Armenta Mier, presidente, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134458

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Legislatura se realicen en sitio diverso al Salón de Sesiones del Senado de la República, se informa a las y los integrantes de la Cámara de Senadores que la Sesión Plenaria iniciada el viernes 28 de abril de 2023, se reanudará este **mismo día, a las 22:00 horas**, en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, sito en **Xicoténcatl** No. 9, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06018.

Atentamente

SEN. ALEJANDRO ARMENTA MIER

Presidente de la Cámara de Senadores del
H. Congreso de la Unión

- **28 de abril de 2023, 22:11 horas:** La sesión se reanudó en el patio central localizado en la planta baja del edificio ubicado en Xicoténcatl.⁵³
- Al iniciar la sesión, se aprobó la solicitud de licencia por tiempo indefinido de la senadora Claudia Esther Balderas Espinoza. Su suplente, la ciudadana Tanya Carola Viveros Cházaro, rindió protesta de ley como senadora.⁵⁴
- La Asamblea autorizó en votación económica incorporar al Orden del Día el dictamen de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de

⁵³ Se puede acreditar este hecho a través de la sesión transmitida por el canal oficial de *YouTube* del Senado de México. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BCbPYaLVquE> Así como en la versión estenográfica de la sesión, disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319

⁵⁴ Oficio No. DGPL-2P2A.-3992. Mesa Directiva, suscribe la senadora Verónica Noemí Camino Farjat, secretaria, dirigida a Mtro. Mauricio Farah Gebara, secretario general de servicios administrativos, Ciudad de México, 28 de abril de 2023.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

decreto por el que se expide la *Ley General en materia de Humanidades, Ciencias Tecnologías e Innovación*, y se reforman y adicionan diversas disposiciones a la *Ley Federal de Entidades Paraestatales* y de la *Ley de Planeación*.⁵⁵

- El presidente Alejandro Armenta Mier estableció que dicho dictamen se encontraba publicado en la Gaceta de ese día y, con fundamento en los artículos 193 y 195 del Reglamento del Senado, queda de primera lectura.⁵⁶
- El Dictamen de las Comisiones Unidas se sometió a consideración de la asamblea. El presidente Alejandro Armenta Mier pidió a la Secretaría que consulte a la Asamblea si autoriza se dispense la segunda lectura del Dictamen en votación económica, debido a que se encuentra publicada en la Gaceta de ese mismo día. La Secretaría consultó a la Asamblea y se aprobó la dispensa de la segunda lectura del dictamen en votación económica.
- El Presidente señaló que, en virtud de no haber reserva de artículos para la discusión en lo particular, se realizaría la votación en lo general y en lo particular en un solo acto. En votación que fue referida como "nominal por pase de lista", se emitieron 48 votos a

⁵⁵ Acta de la sesión celebrada el viernes veintiocho de abril de dos mil veintitrés, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134477.

⁵⁶ *Ídem*.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

favor, 12 en contra y 6 abstenciones. En consecuencia, quedó aprobado en lo general y en lo particular el decreto.⁵⁷

Publicación en el DOF

- **08 de mayo de 2023:** Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación* ("el Decreto impugnado").

B. Análisis del Procedimiento legislativo en el presente caso.

i. Argumentos relativos a la aprobación del dictamen en la Cámara de Diputados.

92. Los senadores accionantes sostienen que se produjeron diversas violaciones al procedimiento legislativo en la Cámara de Diputados. En primer lugar, argumentan que la convocatoria a la Primera Reunión Extraordinaria de las Juntas Directivas de Comisiones Unidas se realizó con tan solo 12 horas de anticipación, contraviniendo el plazo mínimo de 24 horas previsto en el artículo 150 del Reglamento de la Cámara de Diputados para este tipo de reuniones.
93. En segundo término, aducen que no existió discusión alguna del proyecto, ya que no se dio lectura al mismo, bajo el argumento del Presidente de la Comisión de que se trataba de un asunto urgente. Esta

⁵⁷ Acta de la sesión celebrada el viernes veintiocho de abril de dos mil veintitrés, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Disponible en:

https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134477.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

determinación, a juicio de los senadores accionantes, carece de la debida fundamentación y motivación.

94. Asimismo, bajo el mismo argumento de urgencia, refieren que durante dicha sesión se emitió una nueva convocatoria para la Primera Reunión Extraordinaria de Comisiones, con inicio previsto apenas 10 minutos después. Dicha convocatoria no fue publicada en la Gaceta Parlamentaria, lo que —según los accionantes— vulnera el principio de publicidad que rige el proceso parlamentario.
95. En relación con lo anterior, cabe referir al artículo 150 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece lo siguiente:

Artículo 150.

1. Son atribuciones del Presidente de la Junta Directiva [...]

II. Convocar a las reuniones ordinarias de la comisión o comité, con una anticipación mínima de cuarenta y ocho horas y a reuniones extraordinarias con veinticuatro horas de anticipación, salvo urgencia determinada por la Junta Directiva por mayoría; [...]

96. De la lectura de dicho precepto se desprende que, como regla general, las convocatorias a reuniones extraordinarias deben realizarse con al menos 24 horas de anticipación. No obstante, dicho plazo puede ser dispensado si la Junta Directiva, por mayoría, califica el asunto como urgente.
97. En el caso que nos ocupa, los senadores accionantes afirman que la convocatoria fue emitida con menos de 24 horas de anticipación, concretamente a las 23:30 horas del 24 de abril, para una reunión programada a las 13:30 horas del día siguiente, martes 25 de abril.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 98.** Sin embargo, de la revisión de los metadatos de la Gaceta Parlamentaria publicada el 24 de abril, este Tribunal Pleno advierte que la creación y última modificación del documento ocurrió a las 16:53 horas del mismo día. Por lo tanto, si bien la convocatoria se realizó con mayor anticipación de la que señalan los accionantes, no se cumplió con el plazo mínimo de 24 horas previsto en el Reglamento.
- 99.** Ahora bien, como se ha señalado, el artículo 150 permite dispensar dicho plazo cuando la Junta Directiva determina, por mayoría, que se trata de un asunto urgente. En relación con la supuesta falta de fundamentación y motivación de esta calificación, este Tribunal Pleno estima que el Reglamento no impone una obligación de motivar dicha determinación, siendo suficiente que la Junta Directiva así lo acuerde.
- 100.** En consecuencia, corresponde a los legisladores valorar si un asunto reviste el carácter de urgente. En este caso, si la Junta Directiva convocó a las reuniones extraordinarias bajo esa calificación, se actualiza la excepción prevista en el propio artículo 150 del Reglamento, que permite dispensar el requisito de las 24 horas de anticipación.
- 101.** En cuanto al argumento de los accionantes relativo a que no se dio lectura al dictamen ni se circuló con la debida anticipación, cabe referir al artículo 177, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece:

Artículo 177.

[...]

- 4.** El Presidente de la Junta Directiva deberá circular vía electrónica la propuesta de dictamen entre sus integrantes,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

con cinco días de anticipación a la reunión en que se discuta y se vote. Tratándose de una iniciativa preferente se deberá circular con un mínimo de veinticuatro horas previas a su discusión y votación.

- 102.** Dicho artículo establece, como regla general, la obligación de circular el dictamen con cinco días de anticipación, salvo en el caso de iniciativas preferentes, para las cuales se exige una anticipación mínima de 24 horas.
- 103.** En el presente caso, no se advierte que la iniciativa del *Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*, haya sido presentada con carácter de preferente por el Poder Ejecutivo Federal, por lo que, según el artículo 177, párrafo 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el plazo para su circulación a los integrantes de la comisión debió ser de 5 días.
- 104.** De lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que se **actualiza únicamente la violación** relativa a la **falta de circulación de la iniciativa** con la debida antelación a los integrantes de las comisiones. Este Tribunal Pleno estima que aunque existe una deficiencia del proceso legislativo, no se configura una violación grave que lo invalide pues, en este caso, aunque no se cumplió con el plazo previsto en las normas aplicables, si existió el dictamen que fue conocido por los diputados integrantes de la Comisión respectiva.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

ii. Argumentos relativos al lugar para la sesión del Senado el 28 de abril de 2023.

105. En el **sexto concepto de invalidez**, la minoría accionante argumenta las siguientes irregularidades en el proceso de cambio de sede para la sesión del 28 de abril de 2023:

- a. Se informó a las senadoras y senadores de la sede en la que se reanudaría la sesión del Pleno del Senado, ubicada en la colonia Centro de la Ciudad de México, a menos de una hora de que iniciara, por lo que no tenían posibilidades de llegar al nuevo lugar por existir un concierto en el zócalo capitalino que imposibilitaba la entrada al centro histórico.
- b. El Acuerdo de la Mesa Directiva fue adoptado sin contar con la anuencia de las senadoras y el senador integrantes de la minoría parlamentaria de dicho órgano.
- c. En el Acuerdo de la Mesa Directiva, se determinó que las sesiones plenarias a celebrarse en lo que restaba del periodo ordinario de sesiones respectivo se realizaría en sitio diverso al salón de sesiones. Esto significa que se cambió temporalmente el lugar de sesiones, y no se cambió únicamente una sesión del Pleno. Así pues, no nos encontramos en el supuesto del artículo 4, numeral 4, del Reglamento del Senado, disposición en la que la Mesa

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Directiva fundó el Acuerdo, sino en el supuesto del numeral 3 del referido artículo.⁵⁸

- d. Así pues, se hizo el cambio sin existir una justificación razonada y expuesta de causa de fuerza mayor o caso fortuito y sin que se aprobara por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno, en los términos que exige el supuesto del numeral 3 referido.
- e. Además, en el Aviso de cambio de sede se informó a los senadores que las sesiones se realizarían en el “Salón de Sesiones de la H. Cámara de Senadores, sitio Xicoténcatl No. 9, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06018”, pero la sesión, sin previo cambio acordado y publicitado, se llevó a cabo en el patio central de la Vieja Casona de Xicoténcatl, lo que imposibilitó la oportunidad de participar.

106. En el **séptimo concepto** de invalidez, los accionantes alegan que no se cumplieron las condiciones para que surtiera efectos la hipótesis prevista

⁵⁸ **Artículo 46.**

1. El Senado tiene su sede en la Ciudad de México, misma que puede trasladarse a otro lugar conforme a lo dispuesto por los artículos 44 y 68 de la Constitución.
2. El Recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno.
3. El Senado puede cambiar temporalmente el lugar en donde sesiona el Pleno, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. El Presidente de la Mesa convoca al Pleno a sesión en la que se decide dicho cambio con el voto de la mayoría de los senadores presentes.
4. La Mesa, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones, pero dentro del Recinto del Senado, cuando así resulte necesario.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

en el artículo 46, numeral 4 del Reglamento del Senado⁵⁹ para la realización de la sesión del Pleno en sitio diverso al del salón de sesiones, por las siguientes razones:

- a. No se desprende del Acuerdo de la Mesa Directiva, ni de ningún otro documento, que se haya consultado a la JUCOPO sobre la posibilidad de celebrar la sesión en un lugar diverso al Salón de Sesiones. Además, los accionantes desprenden de la definición de diccionario de "consulta" que la realización de la misma implica la respuesta de la persona que se consulta.
- b. No se realizó la sesión plenaria al interior del recinto parlamentario. El artículo 2, numeral 1 del Reglamento del Senado define "recinto" como el "conjunto de edificios que albergan al Senado y sus dependencias", y el artículo 46, numeral 2 del mismo ordenamiento señala que "el Recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado [...] y no se desprende que el Antiguo Palacio de Xicotécatl sea un edificio que "alberga" al Senado o sus dependencias, ni constituye un inmueble donde "funcione" el Senado, pues ninguna de las funciones del trabajo legislativo se encuentran en su interior.⁶⁰

⁵⁹ **Artículo 46.** [...]

4. La Mesa, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones, pero dentro del Recinto del Senado, cuando así resulte necesario.

⁶⁰ **Artículo 2.**

1. Para los efectos del presente Reglamento se entiende por: [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

c. El Acuerdo de la Mesa Directiva señala que en caso de que no existan condiciones materiales en el Salón de Sesiones para sesionar en lo que resta del periodo ordinario, éstas se pueden realizar en cualquiera de los inmuebles del recinto que integran el Senado. Además, el artículo 46, numeral 4 del Reglamento del Senado establece que se podrá sesionar en sitio diverso cuando así resulte necesario. Sin embargo, no se señaló razón por la que los integrantes de la Mesa Directiva consideraron que resultó necesario el cambio de lugar, por lo que se vulneraron los artículos 14 y 16 constitucionales por falta de fundamentación y motivación.

107. En el **octavo concepto** de invalidez, los accionantes reiteran la irregularidad señalada en el primer concepto de invalidez relativo a que la sesión de 28 de abril de 2023 se reanudó en un sitio diverso al que se informó a los senadores y las senadoras en el Aviso de cambio de sede emitido por el Presidente de la Mesa Directiva. Esto es, la sesión se reanudó en la planta baja del Antiguo Palacio de Xicotécatl, y no en su salón de sesiones.

108. Este Tribunal Pleno, por las razones que se desarrollan en este subapartado, estima que **no se actualizan las violaciones** señaladas por la minoría accionante, con la **excepción del argumento relativo a que la sesión se realizó en sitio diverso al que se informó en el Aviso de**

Recinto: Conjunto de edificios que albergan al Senado y sus dependencias: salón de sesiones, oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás inmuebles destinados a su servicio; [...]

Artículo 46. [...]

2. El Recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

cambio de sede, que sí se actualiza y cuyo potencial invalidante será analizado con posterioridad.

109. Por lo que procede a darse respuesta a las preguntas siguientes:

¿Las senadoras y los senadores contaban con posibilidades para llegar al nuevo lugar de sesiones?

110. En primer lugar, resulta pertinente abordar la cuestión de si dada la forma y la anticipación con la que fueron notificados, los senadores y las senadoras contaban con posibilidades para llegar al nuevo lugar de sesiones.

111. Al respecto, cabe recordar que, el 28 de abril de 2023, fue publicado en la Gaceta del Senado el Aviso de cambio de sede emitido por el Presidente de la Cámara de Senadores.⁶¹

112. Tanto los accionantes, en su demanda, como la Cámara de Senadores, en su informe justificado, coinciden con que el Aviso fue publicado después de que el Presidente del Senado diera inicio a la sesión Plenaria en el salón de sesiones del Senado y decretara un receso, y antes de que la sesión se reanudara en el sitio de Xicoténcatl. Sin embargo, difieren en cuanto a la hora exacta de publicación del mismo. Los accionantes señalan que la publicación se dio menos de una hora antes del inicio de la sesión lo que, consideran, no les brindó suficiente tiempo para desplazarse al nuevo lugar de sesiones, particularmente, porque se estaba llevando a cabo un concierto en el zócalo del centro histórico que dificultaba el ingreso. Por su parte, el Senado señala en su informe que el Aviso se publicó dos horas antes del inicio de la sesión y, dada la cercanía

⁶¹ Consultable en: https://senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134458

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

del sitio de Xicoténcatl a la sede principal del Senado de la República, las senadoras y los senadores contaban con suficiente tiempo de llegar.

113. Cabe señalar que en la Gaceta del Senado no se observa la hora exacta de la publicación. Sin embargo, es un hecho notorio que el sitio de Xicoténcatl se encuentra a 2.5 kilómetros de la sede del Senado de la República, lugar donde las senadoras y los senadores debían encontrarse para la sesión Plenaria que dio inicio a las 17:15 horas. Además, al momento de declarar el receso de la sesión, el Presidente de la Mesa Directiva informó a las senadoras y los senadores que la sesión se trasladaría a otra ubicación para continuar con el despacho de los asuntos, y que el lugar se publicaría en la Gaceta del Senado. Con eso en mente, resulta relevante considerar que la mayoría de los senadores y las senadoras de los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo ("PT"), Partido Verde Ecologista de México ("PVEM") y Partido Encuentro Social ("PES") llegaron al inmueble de Xicoténcatl a tiempo para reanudar la sesión. Además, es un hecho notorio que la senadora del PAN, Xóchitl Gálvez Ruiz, arribó al salón de sesiones en el sitio de Xicoténcatl, previo al inicio de la sesión, y a manera de protesta por la falta del nombramiento de un comisionado o comisionada del INAI, se encadenó a la tribuna.⁶²

114. El hecho de que otros senadores y senadoras hayan llegado al sitio a tiempo para el inicio de la sesión, incluyendo a una senadora de la bancada del PAN, resulta suficiente para concluir que las senadoras y los

⁶² Consta en el Informe del Ejecutivo Federal. Oficio No. 100.CJEF.2023; y en el Informe de la Cámara de Senadores, Oficio LXV/DayCC/0004.01.AI/2023. Asimismo, consta en las publicaciones de la red social 'Twitter', ahora 'X', de la senadora Xóchitl Gálvez consultable en: <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652169325682515969?lang=es> y <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652189690727116801?lang=es>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

senadores sí contaban con posibilidades para llegar al nuevo lugar de sesiones.

- 115.** El cambio en el lugar de la sesión puede utilizarse para generar la exclusión a una fuerza política en la deliberación, circunstancia que, sin duda, puede conducir a considerar inválido el proceso legislativo, tal como lo realizó este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, referida en el apartado relativo a la Doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre violaciones al procedimiento legislativo. Sin embargo, en el caso concreto, este Pleno no llega a la misma conclusión.
- 116.** Como ha sido expuesto previamente, se estima que, dadas las circunstancias fácticas y los hechos notorios sintetizados, todas las fuerzas políticas contaron con posibilidades de llegar y participar en la deliberación, por lo que no fueron excluidas de la misma. Por lo tanto, **no asiste la razón** a la minoría accionante en este respecto.

¿El Acuerdo de la Mesa Directiva fue adoptado sin la anuencia de la minoría parlamentaria?

- 117.** Ahora bien, en cuanto al argumento de que los accionantes, consistente en que el Acuerdo de la Mesa Directiva fue adoptado sin la anuencia de la minoría parlamentaria, cabe señalar que el 27 de abril de 2023, mediante oficio LXVST/AAM/3409, el Presidente de la Mesa Directiva emitió la convocatoria a la sesión de la Mesa Directiva a llevarse a cabo el 28 de abril de 2023 a las 12:45 horas en la Sala de Protocolo "Ifigenia

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Martínez Hernández".⁶³ Se observa, además, que dicha convocatoria fue enviada por correo electrónico a todos los integrantes de la Mesa Directiva del Senado el 26 de abril de 2023 a las 21:20 horas.⁶⁴

118. De acuerdo con el Acta de la Reunión de la Mesa Directiva, la sesión inició a las 11:17, una hora y 28 minutos antes de la hora a la que fue convocada originalmente.⁶⁵ A pesar de lo anterior, se observa que el inicio anticipado fue del conocimiento de la mayoría de los senadores y de las senadoras, pues del registro de asistencia de la reunión se deriva que participaron en la reunión de 10 de los 12 integrantes de la Mesa Directiva.⁶⁶ Estos son los senadores y las senadoras en el registro de asistencia:

- a. Alejandro Armenta Mier (Presidente - MORENA)
- b. Ana Lilia Rivera Rivera (Vicepresidenta - MORENA)
- c. Alejandra Noemí Reynoso Sánchez (Vicepresidenta - PAN)
- d. Verónica Noemí Camino Farjat (Secretaria - MORENA)
- e. Verónica Delgadillo García (Secretaria - MC)
- f. Martha Márquez Alvarado (Secretaria - PT)
- g. José Narro Céspedes (Secretario - MORENA)
- h. Ricardo Velázquez Mesa (Secretario - MORENA)
- i. Alejandra Lagunes Soto Ruíz (Secretaria - PVEM)

⁶³ Oficio LXVST/AAM/3409. Consta en los Anexos del Informe Justificado del Senado de la República, foja 1(1484)

⁶⁴ Correo electrónico enviado de la cuenta de la Mesa Directiva del Senado. Consta en los Anexos del Informe Justificado del Senado de la República, fojas 2 (1485) y 3 (1486).

⁶⁵ Acta de la Reunión de la Mesa Directiva del Senado de la República celebrada el jueves 27 de abril de dos mil veintitrés.

⁶⁶ Registro de Asistencia de la Reunión de la Mesa Directiva del Senado de la República celebrada el jueves 27 de abril de dos mil veintitrés. Consta en los Anexos del Informe Justificado del Senado de la República.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

j. Katya Elizabeth Ávila Vázquez (Secretaria – PES)

119. Por su parte, no asistieron a la sesión el senador y la senadora:

a. Eruviel Ávila Villegas (Vicepresidente – PRI)

b. María Guadalupe Saldaña (Secretaria – PAN)

120. De lo anterior, se deriva que participaron y tuvieron la oportunidad de externar su posición en la reunión en la que se aprobó el Acuerdo de la Mesa Directiva miembros de todas las bancadas del Senado, con la única excepción de la bancada del PRI.

121. En la hoja de firmas del Acuerdo de la Mesa Directiva se observa que firmó una mayoría de 8 de los 12 integrantes de la Mesa Directiva.⁶⁷ Estos son los senadores y las senadoras: Alejandro Armenta Mier, Ana Lilia Rivera Rivera, Verónica Noemí Camino Farjat, Martha Márquez Alvarado, José Narro Céspedes, Ricardo Velázquez Mesa, Alejandra Lagunes Soto Ruíz, Katya Elizabeth Ávila Vázquez. De lo anterior se deriva que asistieron a la sesión, pero no aprobaron el Acuerdo las senadoras Alejandra Noemí Reynoso Sánchez y Verónica Delgadillo García, mientras que la falta de la firma del senador Eruviel Ávila Villegas y de la senadora María Guadalupe Saldaña deriva de su inasistencia a la sesión.

122. Dado que los integrantes de la Mesa Directiva fueron convocados a la reunión, y diez de los doce integrantes participaron en la misma, con representantes de todos salvo uno de los grupos parlamentarios del

⁶⁷ Hoja de Firmas del Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se determina que las Sesiones Plenarias a celebrarse en lo que resta del Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio de la LXV Legislatura se realicen en sitio diverso al Salón de Sesiones del Senado de la República. Consta en los Anexos del Informe Justificado del Senado de la República. Consultable en la Gaceta del Senado: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134482

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Senado, se concluye **que no asiste la razón** a los accionantes en cuanto a que el Acuerdo de la Mesa Directiva fue emitido sin la debida participación de la minoría del Senado. A esta conclusión se llega ya que, aún con el inicio de la sesión con anterioridad, existe una asistencia de diez senadoras y senadores de los doce integrantes (una del PAN y otra de MC). Adicionalmente, el acuerdo de la mesa directiva se tomó por mayoría de sus miembros.

¿En qué supuesto del artículo 46 del Reglamento del Senado nos encontramos (numeral 3, cambio temporal, o 4, cambio por una sesión)?

- 123.** Ahora bien, en cuanto a si el Acuerdo de la Mesa directiva debería estar fundado en el artículo 46, numeral 3 del Reglamento del Senado por tratarse de un cambio temporal de lugar para sesionar, en lugar de estar fundado en el artículo 46, numeral 4, vale la pena atender al contenido de dichas disposiciones.

Artículo 46

[...]

3. El Senado puede cambiar temporalmente el lugar en donde sesiona el Pleno, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. El Presidente de la Mesa convoca al Pleno a sesión en la que se decide dicho cambio con el voto de la mayoría de los senadores presentes.

4. La Mesa, previa consulta con la Junta de Coordinación Política, podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones, pero dentro del Recinto del Senado, cuando así resulte necesario.

- 124.** De los numerales citados, se observa que, en efecto, el artículo prevé dos supuestos diferenciados para cambiar el lugar donde sesiona el pleno.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Por un lado, el del numeral 3, cuando así se requiera por causa de fuerza mayor o caso fortuito. Aquí, el cambio será temporal y, como condición para su realización, se requiere que el Presidente del Senado convoque a sesión del Pleno y que la mayoría de los presentes aprueben el cambio. Por otro lado, el numeral 4 prevé que podrá acordarse el cambio de una sesión cuando así resulte necesario. Aquí, se exige que lo acuerde la Mesa Directiva, previa consulta con la JUCOPO, y que la sesión se realice dentro del Recinto del Senado.

- 125.** Cabe señalar que el cambio de sitio para sesionar no es consecuencia de una causa de fuerza mayor o caso fortuito, pues en ningún momento el cambio se justifica en ello ni este Tribunal Pleno observa que se haya presentado algún razonamiento en ese sentido. Por lo tanto, este cambio no puede situarse en el numeral 3 del artículo 46, sino en el del numeral 4. Así, no es cierto lo que plantean los accionantes respecto a que el cambio de sitio para sesionar debía aprobarse por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.
- 126.** En cuanto a la cuestión de si el Acuerdo de la Mesa fue utilizado para cambiar el lugar donde sesiona el Pleno "temporalmente" y no "por una sesión", resulta necesario interpretar a que se refiere el numeral 4 del artículo 46 al señalar que la Mesa "podrá acordar que una sesión del Pleno se realice en sitio diverso al del salón de sesiones". La porción normativa puede leerse de forma en que la atribución se otorga para que la Mesa Directiva únicamente pueda mover la ubicación de una sola sesión. Sin embargo, con esa lectura no queda claro cómo debe aplicarse dicha restricción. Es decir, si se restringe a que la Mesa Directiva únicamente puede mover una sesión cada determinado tiempo (por ejemplo, una sesión por periodo de sesiones, por año o por legislatura), o si únicamente

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

puede moverse una sesión por cada acuerdo emitido. Dado que la disposición no especifica ningún periodo determinado de tiempo, tendría más sentido interpretar la restricción de forma en que la Mesa Directiva únicamente puede mover una sesión por acuerdo emitido. No obstante, la restricción resultaría inútil, pues esta no impediría a la Mesa Directiva a emitir diversos acuerdos en una sola reunión para cambiar la ubicación de diversas sesiones del Pleno.

- 127.** Más bien, este Tribunal Pleno considera que la disposición debe entenderse no como que la Mesa Directiva puede acordar el cambio de lugar de una sola sesión del Pleno, sino, más bien, que puede acordar el cambio de sesiones específicas. Lo anterior, claro está, siempre y cuando cumpla con el resto de los requisitos establecidos en la disposición.
- 128.** Es cierto que el Acuerdo de la Mesa Directiva refiere a que el cambio de ubicación se realiza para "las sesiones plenarias en lo que resta del periodo ordinario que transcurre", y no parece puntualizar sesiones en concreto. Sin embargo, el Acuerdo debe leerse en el contexto del momento en que es emitido: el 28 de abril de 2023, dos días antes de la finalización del periodo ordinario de sesiones, con únicamente una sesión restante en el calendario. Además, no pasa desapercibido que, en efecto, únicamente se cambió el lugar de una sesión plenaria. Por ello, puede concluirse que la Mesa Directiva utilizó su atribución para modificar el lugar de una sesión en específico.
- 129.** Por lo anterior, queda claro que el cambio del lugar de la sesión de Pleno para la sesión del 28 de abril de 2023 se encuentra en el supuesto previsto en el artículo 46, numeral 4 del Reglamento del Senado. En consecuencia, **no asiste la razón** a la minoría accionante respecto a que el Acuerdo de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

la Mesa directiva debería estar fundado en el artículo 46, numeral 3 del Reglamento del Senado.

¿Se cumplieron los requisitos para cambiar la sede del Senado en términos del artículo 46, numeral 4?

- 130.** Los accionantes también argumentan que el cambio de lugar de la sesión del Pleno del Senado no se realizó cumpliendo los requisitos del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado. Los referidos requisitos son: que se consulte a la JUCOPO, que la sesión se realice dentro del recinto del Senado, y que resulte necesario realizar el cambio.
- 131.** En cuanto al primer requisito, consta en el expediente que el 28 de abril, a las 14:12 horas, la Presidencia de la JUCOPO del Senado recibió el oficio No. DGPL.-2P2A.-3923. Dicho oficio, dirigido a los integrantes de la JUCOPO y firmado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado, Alejandro Armenta Mier, señala lo siguiente:

Para los efectos del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado de la República, la Mesa Directiva consulta a la Junta de Coordinación Política que, en caso de que no existan condiciones materiales en el Salón de Sesiones para celebrar alguna de las sesiones plenarias en lo que resta del periodo ordinario que transcurre, éstas se puedan realizar en cualquiera de los inmuebles del recinto que integran el Senado de la República.⁶⁸

⁶⁸ Oficio No. DGPL.-2P2A.-3923. Mesa Directiva, suscribe el Sen. Alejandro Armenta Mier, presidente, dirigido a senadoras y senadores integrantes de la Junta de Coordinación

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 132.** Más tarde ese mismo día, a las 16:14 horas, la Junta de Coordinación Política del Senado se reunió. De acuerdo con el acta de la sesión, el senador Ricardo Monreal Ávila hizo del conocimiento el oficio DGPL.-2P2A-3923, y expuso a los presentes la necesidad de buscar una sede alterna para llevar a cabo el desarrollo de la sesión. Para estos propósitos, se mencionó el Auditorio Octavio Paz, la Antigua Casona de Xicoténcatl y los salones localizados en el piso 14 de la Torre de Comisiones. El acta también señala que las y los coordinadores presentes se mostraron de acuerdo por buscar la alternativa más idónea.⁶⁹
- 133.** Cabe agregar que, de acuerdo con el acta de la reunión, estuvieron presentes los senadores y las senadoras Ricardo Monreal Ávila (coordinador del grupo parlamentario de MORENA), Manuel Añorve Baños (coordinador del grupo parlamentario del PRI), Raúl Bolaños Cacho-Cué (del grupo parlamentario del PVEM), Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre (coordinadora del grupo parlamentario del PT), Sasil de León Villard (coordinadora del grupo parlamentario del PES), Miguel Ángel Mancera Espinosa (coordinador del grupo parlamentario del PRD), Jorge Carlos Ramírez Marín (del grupo parlamentario del PRI), Josefina Vázquez Mota (del grupo parlamentario del PAN).⁷⁰

Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. Consta en anexos del Informe de la Cámara de Senadores, foja 4 (1497).

⁶⁹ ACTA DE LA REUNIÓN CELEBRADA POR LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EL DÍA 28 DE ABRIL DEL AÑO 2023. Junta de Coordinación Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. Consta en anexos del Informe de la Cámara de Senadores, fojas 5 (1498) a 6 (1499).

⁷⁰ ACTA DE LA REUNIÓN CELEBRADA POR LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, EL DÍA 28 DE ABRIL DEL AÑO 2023. Junta de Coordinación Política, Ciudad de México, 28 de abril de 2023. Consta en anexos del Informe de la Cámara de Senadores, fojas 5 a 6.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

134. De lo anterior, se observa que, en efecto, la Mesa sí consultó a la JUCOPO la realización de la sesión plenaria en un lugar diverso al salón de sesiones. Cabe señalar que, aunque la consulta no fue previa a la emisión del Acuerdo de la Mesa Directiva, ésta sí se realizó antes del inicio de la sesión del Pleno, en la cual se notificó a los integrantes del Pleno de la emisión de dicho Acuerdo. Además, la consulta se realizó con anterioridad a la emisión del Aviso en el cual se señala que la sesión se reanudará en el salón de sesiones del sitio Xicoténcatl. Este Tribunal Pleno considera que estas circunstancias son suficientes para considerar que la Mesa Directiva sí consultó a la JUCOPO de forma suficiente para cumplir con lo establecido en el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado.

135. Por otra parte, los accionantes argumentan que el sitio en **Xicoténcatl** No. 9, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06018, a donde se trasladó la sesión, no es parte del recinto del Senado de la República.

Al respecto, cabe referir al artículo 46, numeral 2, del Reglamento del Senado:

Artículo 46. [...]

2. El Recinto se constituye con los inmuebles en los que funciona el Senado e incluye al salón de sesiones, que es el lugar destinado al trabajo del Pleno.

136. Asimismo, cabe señalar que, en el artículo 2, numeral 1, se define "Recinto" como el "Conjunto de edificios que albergan al Senado y sus dependencias: salón de sesiones, oficinas, patios, jardines, estacionamientos y demás destinados a su servicio;". En ese sentido, para

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

determinar si un determinado inmueble forma parte del recinto del Senado de la República, habrá que determinar si este es un inmueble en el que funcione el Senado, al albergar al Senado o alguna de sus dependencias.

- 137.** Al respecto, cabe mencionar que, de acuerdo con el Reglamento de la Orden Mexicana de la Medalla de Honor Belisario Domínguez del Senado de la República, el recinto de sesiones del inmueble de Xicoténcatl es la sede en el que la Cámara de Senadores realiza anualmente la sesión solemne en la que entrega la Orden Mexicana de la Medalla de Honor "Belisario Domínguez".⁷¹ Así pues, queda claro que el Senado funciona en dicha sede, al menos, para la realización de dicha sede solemne una vez al año.
- 138.** Además, resulta relevante atender al ARTICULO PRIMERO del DECRETO por el que se integra al Recinto del Senado de la República, el inmueble ubicado en Avenida Paseo de la Reforma número 135, de la Ciudad de México, D.F.

ARTICULO PRIMERO.- En términos del artículo 46 numeral 2 del Reglamento del Senado de la República, constituyen el Recinto del Senado de la República, los

⁷¹ De acuerdo con los artículos noveno y décimo.

ARTICULO NOVENO. La Orden Mexicana de la Medalla de Honor "Belisario Domínguez" del Senado de la República y los diplomas respectivos, serán impuestos y entregados en la sesión solemne que el día siete de octubre de cada año celebre la Cámara de Senadores para conmemorar el sacrificio del mártir de la democracia Dr. Don Belisario Domínguez. En caso de que la distinción sea póstuma, la presea será entregada a la institución o persona que determine el dictamen correspondiente, con las condiciones y características que en la misma se especifiquen.

ARTICULO DECIMO. El recinto de sesiones ubicado en el inmueble de Xicoténcatl número 9, Colonia Centro, Ciudad de México, será la sede en la que la Cámara de Senadores realizará anualmente en el mes de octubre, la sesión a la que se refiere el artículo Noveno del presente Decreto.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

inmuebles localizados en Avenida Paseo de la Reforma número 135, esquina Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera y Xicoténcatl No. 9, Col. Centro, ambos en la Delegación Cuauhtémoc de la Ciudad de México, Distrito Federal.

La Mesa Directiva determinará el lugar donde corresponda llevar a cabo las sesiones del Pleno.⁷²

- 139.** De la lectura del dicho precepto, resulta evidente que el inmueble localizado en **Xicoténcatl** No. 9, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06018, sí forma parte del Recinto del Senado de la República.
- 140.** Finalmente, el artículo 46, numeral 4, prevé que podrá sesionarse en un sitio diverso, "cuando así resulte necesario". En ese sentido, el Acuerdo de la Mesa Directiva señaló que las sesiones plenarias se podrán celebrar en cualquiera de los inmuebles que integran el Senado, "en caso de que no existan condiciones materiales en el Salón de Sesiones para celebrar alguna de las sesiones plenarias".⁷³
- 141.** Al abrir la sesión del 28 de abril de 2023 en el Pleno del Senado, a las 17:15 horas, el senador Alejandro Armenta Mier, Presidente del Senado, informó a la Asamblea que no se contaban con las condiciones que permitan seguir trabajando en el salón de sesiones y que, por lo tanto, se

⁷² DECRETO por el que se integra al Recinto del Senado de la República, el inmueble ubicado en Avenida Paseo de la Reforma número 135, de la Ciudad de México, D.F. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2010. Consultable en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5167855&fecha=19/11/2010#gsc.tab=0

⁷³ ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA POR EL QUE SE DETERMINA QUE LAS SESIONES PLENARIAS A CELEBRARSE EN LO QUE RESTA DEL SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE EJERCICIO DE LA LXV LEGISLATURA SE REALICEN EN SITIO DIVERSO AL SALON DE SESIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Mesa Directiva, 28 de abril de 2023. Consta en la demanda, foja 2 (1495), así como en la Gaceta del Senado, consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134482

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

trasladarían los trabajos de la sesión ordinaria a otro espacio físico, ello, de acuerdo con lo acordado por la Mesa Directiva con fundamento en el artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado.⁷⁴ De la videograbación de la sesión del Senado, se observa que el Presidente del Senado se traslada de la tribuna hacia los escaños del salón de sesiones para abrir la sesión y dar el comunicado, en un contexto en que varios senadores y senadoras habían tomado la tribuna, y varios senadores y senadoras buscan impedir que se escuche su voz con el ruido de sirenas y megáfonos.⁷⁵

142. Por lo anterior, se concluye que se consideró necesario modificar el lugar de sesiones, tal como lo exige el artículo 46, numeral 4 del Reglamento del Senado, dado que no existían las condiciones materiales para celebrar la sesión plenaria en el salón de sesiones. Además, este Tribunal Pleno considera que, en efecto, no existían las condiciones materiales porque varios senadores y senadoras habían tomado la tribuna y buscaban impedir que las comunicaciones al anterior se escucharan por los presentes.

143. En conclusión, este Tribunal Pleno considera que sí se colmaron todos los requisitos para cambiar la sede del Senado en términos del artículo 46, numeral 4, del Reglamento del Senado. Por lo tanto, **no asiste la razón** a los accionantes en cuanto a que aducen que no se cumplieron los

⁷⁴ Acta de la sesión celebrada el viernes veintiocho de abril de dos mil veintitrés, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134477. Consta en la demanda, foja 15.

⁷⁵ La videograbación de la sesión de 28 de septiembre de 2023 puede consultarse en el canal del Congreso de México en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=7DS88EQ27OU&t=983s>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

requisitos para cambiar la sede del Senado en términos del artículo 46, numeral 4.

¿Se realizó en lugar diverso al convocado?

- 144.** Los accionantes argumentan que la sesión de 28 de abril de 2023 no se reanudó en el lugar que fue notificado en el Aviso de cambio de sede emitido por el Presidente de la Mesa Directiva. Dicho Aviso señaló que la sesión se reanudaría en el salón de sesiones de la H. Cámara de Senadores, sitio Xicotécatl No. 9, Col. Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06018. Sin embargo, la sesión se llevó a cabo en el patio central, ubicado en la planta baja, del mismo inmueble.
- 145.** En su informe, el Senado reconoce que, en efecto, la sesión se llevó a cabo en el patio central. Sin embargo, argumenta que el citatorio correspondiente señalaba que la sesión se realizaría en el inmueble de Xicotécatl 9, y no existe impedimento legal para que la sesión se llevara a cabo en lugar distinto al salón de sesiones, por lo que considera válido que ésta se llevara a cabo en el espacio que la Mesa Directiva considerara conveniente para ello. Además, argumenta que la razón por la que no existieron condiciones para que la sesión se llevara a cabo en el salón de sesiones de Xicotécatl, fue que la Senadora Xóchitl Gálvez, a manera de protesta, se encadenó a la tribuna de dicho salón.⁷⁶
- 146.** Además, señala que, para entrar al salón de sesiones, está a la vista el patio en el que se llevó a cabo la sesión, por lo que cualquier persona que

⁷⁶ Consta en el Informe del Ejecutivo Federal. Oficio No. 100.CJEF.2023; y en el Informe de la Cámara de Senadores, Oficio LXV/DayCC/0004.01.AI/2023. Asimismo, consta en las publicaciones de la red social 'Twitter', ahora 'X', de la senadora Xóchitl Gálvez consultable en: <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652169325682515969?lang=es> y <https://twitter.com/XochitlGalvez/status/1652189690727116801?lang=es>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

ingresara se podría percatar de las adecuaciones que se realizaron para llevar a cabo la sesión en el patio del edificio, además de que eran audibles las instrucciones de la Mesa Directiva y las intervenciones de las y los senadores que asistieron.

- 147.** Este Tribunal Pleno observa que, sin perjuicio de lo que señala el informe del Senado, el Acuerdo de la Mesa Directiva estableció que el sitio para realizar los trabajos de la sesión se informaría a los integrantes de la Asamblea “a través de los órganos informativos del Senado”. Así, se observa que el Aviso emitido por el Presidente de la Mesa Directiva y publicado en la Gaceta del Senado señaló que la sesión se realizaría en el salón de sesiones del sitio en Xicoténcatl. Sin embargo, se observa que, al decidir que la sesión se llevaría a cabo en el patio ubicado en la planta baja, la Mesa Directiva no publicó ningún aviso en la Gaceta del Senado, ni tampoco este Tribunal Pleno tiene conocimiento de que esta decisión se hubiese comunicado de forma general a las y los integrantes del Senado.
- 148.** En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que se configura la irregularidad al procedimiento legislativo señalada por los y las accionantes, puesto que el cambio de lugar de sesión no fue informado en los términos previstos en el Acuerdo de la Mesa Directiva. En consecuencia, en este respecto, **sí asiste la razón** a los accionantes.
- 149.** Sin embargo, si bien la sesión del 28 de abril de 2023 técnicamente se reanudó en un lugar diverso al citado por la Mesa Directiva —del Salón de Sesiones al patio del mismo recinto de Xicoténcatl—, cambio que no fue publicado en la Gaceta del Senado ni fue comunicado por algún otro medio a las y los integrantes del Senado. Se estima que esta irregularidad,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

no generó una afectación al principio democrático de participación de todas las fuerzas políticas con representación en condiciones de libertad e igualdad, dado que ambos espacios se encuentran exactamente en el mismo domicilio, existiendo una cercanía entre el lugar citado (el salón de sesiones) y el lugar en donde finalmente se celebró la sesión, lo que permite concluir que los senadores se encontraban en condiciones materiales de conocer y acudir al lugar donde se desarrollaba la sesión. Debido a lo anterior, este Tribunal Pleno no considera que esta irregularidad tenga potencial invalidante.

iii. Argumentos relativos a la licencia de la senadora Claudia Balderas.

150. Por un lado, en el **sexto concepto de invalidez**, la minoría accionante argumenta las siguientes irregularidades respecto a la forma en que se solicitó y aceptó la licencia de la senadora Claudia Balderas:

- a. La solicitud de licencia se presentó el 28 de abril de 2023, a sabiendas de que el Senado no contaba con el quórum de instalación y para las votaciones subsecuentes, para que su suplente pudiera concurrir en la sesión y lograr en los quórums requeridos.
- b. No se señaló causa alguna para la solicitud de la licencia, por lo que se contravinieron los artículos 12 y 13 del Reglamento del Senado.
- c. Existen discrepancias entre los registros de la solicitud y concesión de la licencia en la versión estenográfica, en el diario de debates y en la transmisión del Canal del Congreso de México en YouTube, lo que demuestra la premura y el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

desaseo con los que se llevó a cabo la sesión, además que pone de manifiesto la vulneración de las reglas de votación, publicidad y participación que dejaron a la minoría parlamentaria fuera del juego democrático.

151. Por otro lado, en el **octavo concepto de invalidez**, la minoría accionante argumenta lo siguiente en el tema:

- a. Desde la aprobación de la licencia y hasta el fin del tiempo de concesión de la misma, dos personas ejercieron las prerrogativas derivadas de la calidad de senadoras: por una parte, Claudia Balderas, que se encontraba, en funciones, participando en la 29ª reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México, en Bruselas, y, por otra parte, Tanya Carola Viveros Cházaro, que participó como suplente en la sesión parlamentaria del 28 de abril de 2023 y votó el Decreto impugnado. Esto resultó en que, de la toma de protesta hasta la reincorporación de la senadora Claudia Balderas el 29 de abril a las 17:05 horas, el Senado mexicano contó con 129 integrantes.
- b. La solicitud de licencia debe ser presentada por escrito con firma autógrafa, de acuerdo con el artículo 12 del Reglamento del Senado, pero resulta materialmente imposible que la solicitud de licencia hubiese sido presentada con firma autógrafa ese día, dado que la solicitante no se encontraba en territorio nacional.
- c. Para que la licencia surta sus efectos y el suplente pueda ejercer las funciones del cargo, el titular del escaño debe

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

estar impedido para ejercer las mismas, según lo desprende del artículo 14, numeral 1 del Reglamento del Senado. Sin embargo, el titular estaba ejerciendo plenamente sus funciones sin impedimento alguno.

- 152.** Para realizar el análisis de si la licencia de la senadora Claudia Balderas fue solicitada y otorgada de acuerdo con lo establecido con el Reglamento del Senado, cabe referir a las disposiciones relevantes de dicho ordenamiento.
- 153.** En primera instancia, cabe señalar que es un derecho de los senadores y las senadoras solicitar y, en su caso, obtener licencia cuando así lo requiera, para separarse temporalmente del ejercicio de su cargo.⁷⁷ La licencia consiste en la anuencia que otorga el Senado o, en su caso, la Comisión Permanente, a la decisión de los senadores de separarse temporalmente del ejercicio del cargo.⁷⁸
- 154.** Por un lado, los artículos 12, 13 y 14 del Reglamento establecen el procedimiento, las causas y los requisitos para solicitar la licencia, así como las consecuencias de su obtención y la forma en que se debe reincorporar del senador o senadora titular al Senado de la República:

Artículo 12.

1. *Para obtener licencia, los senadores presentan ante el Presidente solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa. Dicha solicitud es resuelta por el Pleno en la sesión inmediata.*

2. *Durante el tiempo de la licencia, los senadores cesarán en el ejercicio de sus funciones representativas*

⁷⁷ Artículo 8, fracción XIII, del Reglamento del Senado.

⁷⁸ Artículo 11 del Reglamento del Senado

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

y no gozarán, por tanto, de los derechos inherentes al cargo.

Artículo 13.

1. *Los senadores y las senadoras tienen derecho a solicitar y, en su caso, obtener licencia del Pleno por las siguientes causas:*

I. *Enfermedad que los incapacita temporalmente para el desempeño de la función;*

II. *Hasta por tres meses por estado de gravidez o de post-parto;*

III. *Desempeñar empleo, cargo o comisión de carácter público por el que se perciba remuneración;*

IV. *Postularse a otro cargo de elección popular cuando la licencia sea condición establecida en las disposiciones electorales correspondientes o en la normativa interna del partido político de que se trate; y*

V. *Otras diversas a las señaladas en las fracciones anteriores.*

2. *Conforme a las solicitudes presentadas, el Pleno decide el otorgamiento de las licencias tomando en consideración la debida integración del Senado.*

Artículo 14.

1. *Aprobada la licencia, el Presidente de la Mesa llama al suplente para que asuma el ejercicio del cargo de senador. Una vez que rinde la protesta constitucional, entra en funciones hasta en tanto el propietario se encuentre en posibilidad de reasumir el cargo.*

2. *Para reincorporarse al ejercicio de las actividades legislativas, el senador con licencia lo informa por escrito al Presidente de la Mesa, quien toma la nota correspondiente, notifica al suplente para que cese en el ejercicio del cargo en la fecha que se indique y lo hace*

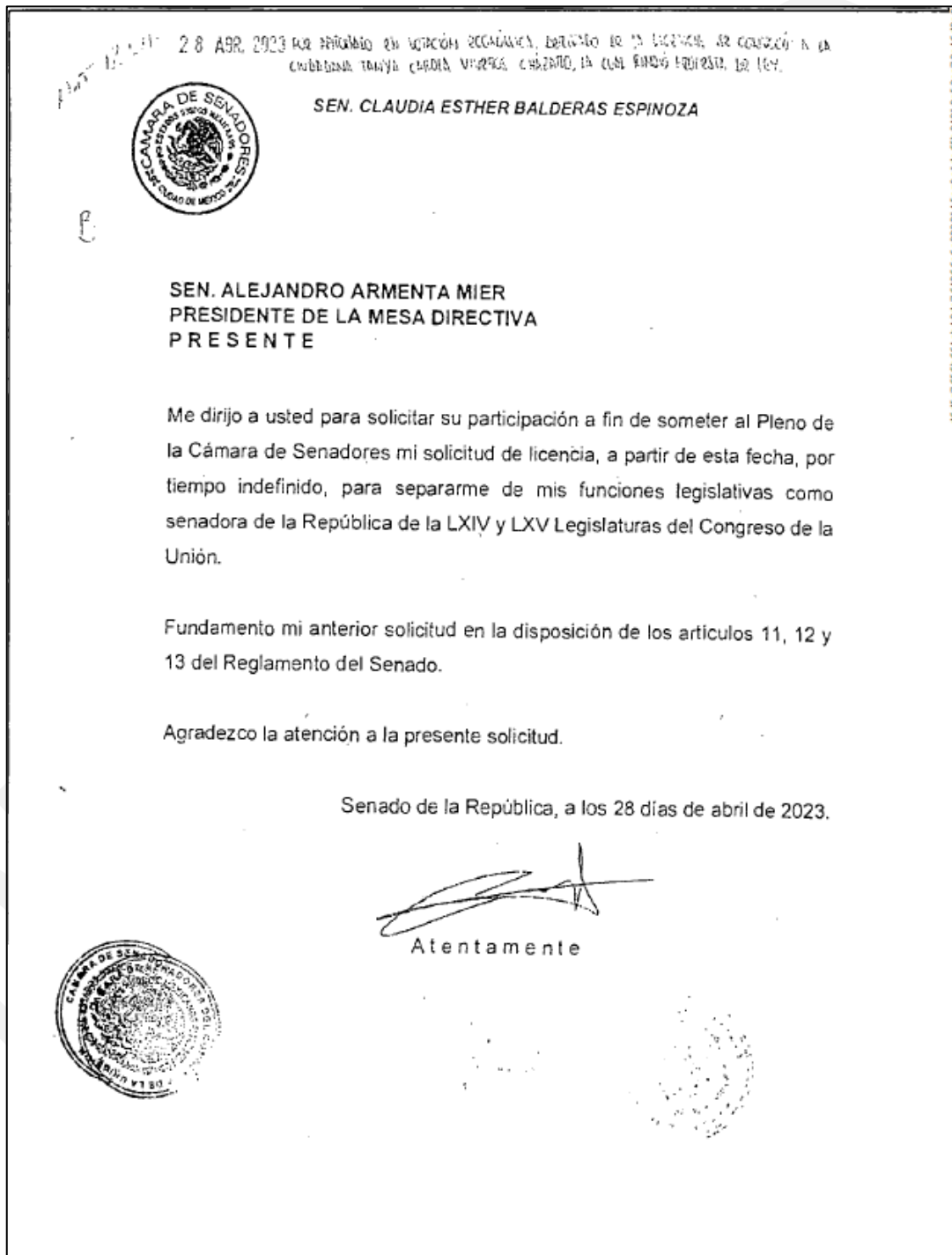
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

*del conocimiento del Pleno, para los efectos legales
conducentes.*

- 155.** De las disposiciones citadas, este Tribunal Pleno observa que, para obtener licencia, los senadores deben presentar ante el Presidente de la Mesa solicitud por escrito, con firma autógrafa y con señalamiento de la causa. La solicitud y obtención, en su caso, de la licencia, es un derecho de las senadoras y los senadores, y el Pleno del Senado es el encargado de tomar la decisión de otorgar la licencia, para lo cual deberá tomar en consideración la debida integración del Senado. También, se observa que el artículo 13, numeral 1, prevé un listado de causas por las que los senadores y las senadoras pueden solicitar y obtener la licencia. Esta lista es abierta, pues la fracción V de dicha disposición prevé que la causa podrá ser una diversa a las señaladas en las fracciones anteriores.
- 156.** Asimismo, se observa que, una vez que se aprueba la licencia, el suplente asume el ejercicio del cargo de senador al rendir la protesta constitucional. El suplente estará en funciones hasta que el propietario se encuentre en posibilidad de reasumir el cargo. Cabe señalar que, a diferencia de lo señalado por los accionantes, lo anterior no significa que el propietario únicamente podrá solicitar licencia por estar imposibilitado para desempeñar el cargo, pues el artículo 13 del Reglamento establece directamente, en un listado abierto, las causas por las que los senadores y las senadoras pueden solicitar la licencia.
- 157.** En el caso en concreto, se observa que la senadora Claudia Balderas solicitó licencia mediante escrito dirigido al Presidente de la Mesa

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Directiva, fechado el 28 de abril de 2023, que se reproduce a continuación:⁷⁹



⁷⁹ Solicitud de licencia de la Senadora Claudia Esther Balderas Espinoza, 28 de septiembre de 2023. Consta en anexos del Informe de la Cámara de Senadores, foja 1500

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 158.** Del escrito anterior se observa que, el 28 de abril de 2023, la Senadora Claudia Esther Balderas Espinoza externó su intención de solicitar la licencia de su cargo, con fundamento en los artículos 11, 12 y 13 del Reglamento del Senado. También se observa que, contrario a lo señalado por los accionantes, el escrito sí cuenta con la firma autógrafa de la senadora.
- 159.** Por otra parte, también es aparente que la senadora es omisa en señalar la causa por la que decide solicitar la licencia. Sin embargo, por las razones que se expresan a continuación, este Tribunal Pleno considera que esta omisión en el oficio no constituye razón suficiente para invalidar el acto.
- 160.** En primera instancia, cabe señalar que, al reanudar la sesión del 28 de abril de 2023, el Pleno del Senado aprobó la licencia de la Senadora Claudia Esther Balderas en votación económica.⁸⁰ En ese sentido, cabe reconocer que el Pleno del Senado, el órgano que cuenta con la atribución de decidir si otorga una licencia o no, consideró que la falta de mención de una causa expresa no constituía un impedimento para otorgar la licencia.
- 161.** En segundo lugar, cabe recordar que solicitar una licencia es un derecho otorgado a los senadores y las senadoras. Y, tercero, que las causas para solicitarla no forman parte de una lista cerrada, sino de una lista abierta. Por esto, queda únicamente a discreción del Pleno del Senado estudiar la causa que el senador o senadora otorgue para solicitar la licencia, siempre y cuando considere la debida integración del Senado. Por lo

⁸⁰ Véase la videograbación de la sesión ordinaria del Senado del 28 de abril de 2023 (Parte dos) del Canal del Congreso México: <https://youtu.be/NJH-Y6vnqIU>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

tanto, si en este caso, el Pleno del Senado votó a favor de otorgar la licencia en este caso y no consideró que la omisión por parte de la senadora para mencionar una causa expresa para solicitarla, siendo importante señalar que no hubo oposición alguna en la votación, este Tribunal Pleno considera que el otorgamiento de la licencia debe considerarse válido.

162. Por lo anterior, también se puede concluir que no es cierto lo que aducen los accionantes respecto a que la senadora propietaria, Claudia Balderas, y su suplente, Tanya Carola Viveros Cházaro, hubieran ejercido las prerrogativas derivadas de la calidad de senadoras al mismo tiempo, pues la licencia fue otorgada de forma válida antes de que la suplente asumiera el cargo. Además, si bien es cierto que la senadora Claudia Balderas participó en la 29ª reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México, la cual se llevó a cabo los días 27 y 28 de abril de 2023 en Bruselas, este Tribunal Pleno observa que dicha reunión había concluido antes de que se reanudara la sesión del Pleno del Senado y la suplente asumiera el cargo. Tal como se ha señalado, la sesión se reanudó a las 22:11 horas del 28 de abril, hora de la Ciudad de México (GMT-6). Esto es, a las 06:11 horas del 29 de abril, hora de Bruselas (GMT+2), es decir, al día siguiente que el último día de la reunión. Más aún, respecto al argumento de que la senadora ejerció recursos públicos relacionados con el viaje que realizó en funciones, los accionantes no presentaron pruebas de que, en efecto, esto haya ocurrido durante las horas en las que la senadora suplente asumió el cargo.

163. Finalmente, se observa que, en efecto, existen discrepancias entre los registros de la solicitud y concesión de la licencia en la versión estenográfica, en el diario de debates y en la transmisión del Canal del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Congreso de México en YouTube. Sin embargo, dichas discrepancias no impiden a este Tribunal Pleno verificar que la autorización de la licencia fue aprobada por la mayoría del Pleno del Senado al reanudarse la sesión, y que además la suplente asumió el cargo para participar en dicha sesión.

164. Por lo anterior, se considera que **no asiste la razón** a la minoría accionante en cuanto a los argumentos relativos a la licencia de la senadora Claudia Balderas.

iv. Argumentos relativos al quórum del Senado para la sesión del 28 de abril de 2023.

165. En el **sexto concepto de invalidez**, la minoría accionante argumenta las siguientes irregularidades respecto al quórum al momento de reanudarse la sesión del 28 de abril de 2023 en el sitio de Xicoténcatl:

a. Al haberse declarado un receso durante la sesión y haber cambiado temporalmente el lugar en donde sesiona el Pleno, la Secretaria o el Secretario designado por la Mesa Directiva tenía la obligación de verificar la presencia del número de integración necesarios de representantes del pueblo. Conforme al artículo 57 en relación con el diverso 59, numeral 3 del Reglamento del Senado, había que confirmar la existencia de quórum.

b. En la transmisión puede advertirse que, al reanudarse la sesión, estaban presentes menos de 60 legisladores.

166. El encabezado del **octavo concepto de invalidez** señala que la reunión del Pleno del Senado del 28 de abril atentó contra el derecho a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

seguridad jurídica, entre otras cosas, al no existir certeza plena de la existencia del quórum legal para sesionar:

- a. Al respecto, en el concepto de invalidez se señala que, de la grabación de la sesión pública referida, se puede apreciar como a lo largo de la sesión, al momento de tomarse las votaciones, en algunos casos no se encuentran presentes las y los senadores necesarios para el quórum legal y válido para sesionar, pero los esperan o los saltan en la lista con el fin de obtener el número de votos necesarios para la aprobación.

167. En primera instancia, para verificar si asiste la razón a los accionantes, es necesario identificar la forma y el momento en que debe verificarse el quórum de una sesión del Pleno del Senado.

168. Al respecto, resulta relevante señalar que, por mandato constitucional, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.⁸¹ Dado que el Senado de la República está integrado

⁸¹ **Artículo 63. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. [...]

[...]

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

[...]

Artículo 46, Reglamento del Senado de la República.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

de 128 senadores y senadoras, se requiere un quórum de 65 para abrir la sesión.

169. Al respecto, resulta relevante transcribir el artículo 59 del Reglamento del Senado:

Artículo 59.

1. *La sesión inicia una vez que se declara el quórum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado.*

2. *Si en el transcurso de la sesión se produce la falta de quórum en alguna votación nominal, el Presidente declara concluida la sesión.*

3. *Si durante el desarrollo de una sesión algún senador reclama el quórum y la falta de éste es notoria, basta una simple declaración del Presidente para dar por concluida la sesión. Cuando la falta de quórum sea dudosa, se procede a su comprobación y, de ser el caso, se levanta la sesión.*

4. *Los asuntos que quedan pendientes en una sesión así concluida, se integran en el Orden del Día de la siguiente sesión.*

170. Los numerales segundo y tercero del artículo citado señalan los supuestos en los que debe levantarse la sesión por falta de quórum en el transcurso de la sesión. Por un lado, si se produce la falta de quórum en alguna votación nominal, el Presidente debe declarar concluida la sesión. Por otro lado, si algún senador reclama el quórum y la falta de éste es

1. La Cámara abrirá con validez sus sesiones, cuando esté integrado el quórum, de acuerdo a lo que dispone el artículo 63 de la Constitución. [...]

Artículo 59. Reglamento del Senado de la República.

1. La sesión inicia una vez que se declara el quórum, el cual se constituye con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes del Senado.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

notoria, basta una simple declaración del Presidente para dar por concluida la sesión, y si la falta de quórum es dudosa, se procede a su comprobación y, de ser el caso, se levanta la sesión.

- 171.** No obstante lo anterior, si bien es cierto que de una interpretación literal del artículo 59 del Reglamento del Senado no se desprende una obligación expresa de verificar el quórum al reanudar una sesión, en el presente caso se presenta una situación excepcional que, evidentemente, no se encuentra prevista en dicho ordenamiento. Como ya se ha mencionado, en el procedimiento legislativo bajo estudio, tras decretarse un receso, la sesión fue reanudada en una sede distinta, en la cual se aprobó el Decreto impugnado.
- 172.** En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el artículo 63 de la Constitución Federal⁸² dispone tajantemente que: *“Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros”*. En consecuencia, existe una prohibición constitucional que impide que las Cámaras abran sus sesiones o ejerzan su cargo sin quórum.
- 173.** De lo anterior se desprende que la Constitución Federal no solamente prohíbe “abrir la sesión” sin la concurrencia de más de la mitad del número total de sus miembros, sino también “ejercer el cargo” sin dicho quórum. De tal suerte, aunque el Reglamento del Senado no contemple

⁸² **Artículo 63. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. [...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

expresamente la verificación del quórum al reanudar una sesión en distinta sede, el mandato constitucional es suficiente para obligar a constatar dicho requisito para la validez de todo acto parlamentario.

- 174.** En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, con independencia de si "abrir una sesión" incluye el supuesto de reanudarla en otro espacio físico, la Constitución Federal deja fuera de toda duda que la Cámara de Senadores no puede ejercer su cargo sin quórum. Dicho de otro modo, no puede votar los dictámenes de una ley sin la presencia de al menos 65 senadoras y senadores.
- 175.** Sin embargo, sin entrar al análisis del quórum en la votación de la solicitud de licencia de la senadora Claudia Balderas, y la toma de protesta a su suplente, el Senador José Antonio Cruz Álvarez Lima estuvo presente en la votación del decreto impugnado, como se analizará en el siguiente apartado. Así, como se verá, aún en el supuesto en que el voto de la suplente de la senadora Claudia Balderas no se contara, el decreto en análisis contó con la votación de sesenta y cinco senadores, por lo que se colmó el supuesto de quórum legal.

v. Argumentos relativos a la participación del senador José Antonio Cruz Álvarez Lima en la sesión del 28 de abril de 2023.

- 176.** En el **sexto concepto de invalidez**, los accionantes señalan que el senador Álvarez Lima no concurrió a la sesión del 28 de abril al iniciar en el salón del Senado, como tampoco al reiniciarse en el patio central de Xicotécatl. Más bien, el senador llegó al patio de Xicotécatl tras la discusión de seis dictámenes de diversas comisiones, y, al incorporarse a la sesión, pidió que se registrara su voto a favor en todos los asuntos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

previos, lo que evidencia una violación a las formalidades del procedimiento legislativo y, en específico, a las reglas de votación.

- 177.** Al respecto, cabe señalar que, en el registro de asistencia de la sesión del 28 de abril del Pleno del Senado, se observa que la asistencia del senador José Antonio Cruz Álvarez Lima sí fue asentada.⁸³ Sin embargo, de dicho registro no puede derivarse la hora a la que se tomó su asistencia. Para ello, debe observarse la videograbación⁸⁴ y la versión estenográfica,⁸⁵ en las que se puede observar que dicho senador llegó a la sesión durante la votación del sexto dictamen presentado en la sesión, más de una hora después de que ésta reiniciara en la nueva ubicación. En ese momento, el Presidente de la Mesa Directiva pidió a la Secretaría que se registrara la asistencia del senador Álvarez Lima.
- 178.** Por otra parte, se observa que, tal como lo señalan los accionantes, el senador Álvarez Lima no votó en los primeros cinco dictámenes que se discutieron y aprobaron al reiniciar la sesión del Senado en el patio de Xicotécatl, lo que puede observarse en la videograbación⁸⁶ y la versión estenográfica⁸⁷ de la sesión. Además, en dichas fuentes también se

⁸³ *Asistencias del Viernes 28 de abril de 2023*. Senado de la República. Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/asistencias/2023_04_28/29

⁸⁴ Consultable en la videograbación de la sesión ordinaria del Senado del 28 de abril de 2023 (Parte dos) del Canal del Congreso México, en el minuto [1:21:32]: <https://youtu.be/NJH-Y6vnqIU?t=4879>.

⁸⁵ Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319.

⁸⁶ Consultable en la videograbación de la sesión ordinaria del Senado del 28 de abril de 2023 (Parte dos) del Canal del Congreso México: <https://www.youtube.com/watch?v=NJH-Y6vnqIU&t=8426s>.

⁸⁷ Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

observa que el senador, tras la votación del sexto dictamen discutido en la sesión,⁸⁸ pidió al Presidente de la Mesa Directiva que se registrara su voto en las votaciones anteriores, esto es, en las que él no estuvo presente. El Presidente solicitó a la Secretaría que tomara nota para esos efectos, y se puede observar en el Acta de la sesión y en las votaciones de los primeros cinco dictámenes discutidos que, en efecto, su voto fue agregado.⁸⁹

- 179.** Cabe atender a lo previsto en el artículo 58, numerales 1 a 3 y el artículo 60 del Reglamento del Senado, que versan del registro de asistencia en las sesiones del Senado.

Artículo 58.

1. Los senadores registran su asistencia a cada sesión a través del sistema electrónico; si no es posible la operación del mismo, la Secretaría procede al pase de lista o al registro de firmas.

2. El sistema electrónico se abre noventa minutos antes de la hora prevista para el inicio de la sesión y se cierra treinta minutos después de iniciada.

3. Si un senador no registra su asistencia a través del sistema electrónico, puede hacerlo ante la Secretaría, hasta treinta minutos después de cerrado el mismo.

[...]

Artículo 60.

1. Se considera inasistencia a una sesión cuando el senador no registra su asistencia conforme a lo señalado

⁸⁸ El Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Cambio Climático y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, en materia de vehículos híbridos y eléctricos.

⁸⁹ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/votaciones/2023_04_28

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

en el artículo 58 de este Reglamento. Asimismo, si no se encuentra presente durante las votaciones nominales.

- 180.** Así pues, los senadores registran su asistencia a la sesión a través del sistema electrónico cuando éste se encuentra disponible, o a través del pase de lista o el registro de firmas cuando éste no pueda operarse. Este sistema se cierra treinta minutos después de iniciada la sesión. Tras su cierre, se puede registrar la asistencia ante la Secretaría hasta treinta minutos después de cerrado el mismo. Si un senador o senadora no registra la asistencia en estos términos, o si éste no se encuentra presente durante las votaciones nominales, deberá considerarse su inasistencia. Así pues, de estas disposiciones se desprende que los senadores únicamente cuentan con una hora, tras iniciada la sesión, para registrar su asistencia. De lo contrario, deberá considerarse su inasistencia. Lo mismo ocurre si el senador o senadora no se encuentra presente para las votaciones nominales.
- 181.** En consecuencia, este Tribunal Pleno estima que no era procedente registrar su asistencia en los términos de los artículos 58 y 60 del Reglamento del Senado. Sin embargo, de ello no se sigue que el senador Álvarez Lima no pudiera incorporarse tardíamente a la sesión y participar válidamente en las votaciones de los asuntos. De conformidad con el artículo 64 de la Constitución Federal, el registro de la asistencia sólo persigue como finalidad computar las asistencias para el pago de la dieta respectiva, pero una incorporación tardía a la sesión no puede implicar una imposibilidad para votar válidamente los asuntos.
- 182.** En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que el senador Álvarez Lima ya se encontraba presente en el patio de Xicotécatl cuando se estudió

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

y votó el Decreto impugnado en este asunto. Por tanto, no se actualiza una violación al procedimiento legislativo respecto del *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*.

183. Dado que el senador Álvarez Lima llegó a la sesión una hora después de que esta iniciara y, estuvo ausente en las primeras cinco votaciones de dictámenes, es cierto que la Secretaría debió registrar su inasistencia, de acuerdo con el Reglamento del Senado. Sin embargo, como el dictamen aquí impugnado fue votado cuando el Senador ya se encontraba presente en la sesión, éste votó válidamente en favor del mismo dictamen.

184. En virtud de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **no le asiste la razón a los accionantes**, y, en consecuencia, **no se configura la irregularidad** en cuanto al registro del voto del senador Álvarez Lima en el Decreto impugnado.

vi. Argumentos relativos al seguimiento de las reglas de votación en la sesión del 28 de abril de 2023.

185. Los accionantes, en el **octavo concepto de invalidez**, señalan las siguientes irregularidades respecto al proceso de votación:

- a. El procedimiento para la votación de los dictámenes fue a través de un pase de lista, y no por votación nominal, en los términos que establece el Reglamento del Senado en su artículo 98.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- b. Se puede observar que la secretaria encargada del pase de lista es la que discrecionalmente establece el sentido del voto en muchos casos, pues ni siquiera había acceso a un micrófono que permitiera a los asistentes de la reunión conocer con certeza si todos los senadores y las senadoras presentes habían votado, así como el sentido de su voto.
- c. Se puede apreciar que los senadores y las senadoras cambian el sentido de su voto a gusto y tras verificar que se había obtenido la mayoría para su aprobación.

186. Resulta primero necesario determinar la forma en que el Senado debió realizar la votación del Dictamen de las Comisiones Unidas. Al respecto, cabe reiterar que el **artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que prevé el procedimiento general para la aprobación de una ley o decreto, establece, en su inciso (C), que: "Las votaciones de ley o decreto, serán nominales."

187. A su vez, el **Reglamento del Senado** desarrolla lo que se entiende por una votación nominal y la forma en la que ésta debe realizarse. También, reitera las votaciones que deben realizarse por votación nominal:

Artículo 97.

1. *La votación puede ser: nominal, económica o por cédula.*

1. Es nominal cuando cada senador emite su voto después de identificarse por su nombre y apellidos, sea en voz alta o a través del Sistema Electrónico; [...]

Artículo 98

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

1. La votación nominal se realiza a través del Sistema Electrónico o, en su caso, en voz alta por cada senador.

2. Cuando se utiliza el Sistema Electrónico, el Presidente indica el tiempo de que se dispone para votar, sin que sea menor a dos ni mayor a diez minutos; una vez concluido el tiempo disponible el Secretario pregunta si falta algún senador por emitir su voto y, en su caso, lo registra nominalmente.

3. De no disponer del Sistema Electrónico, la Mesa recibe la votación nominal del modo siguiente:

I. Cada senador, comenzando por el ubicado del lado derecho del Presidente en el salón de sesiones, se pone de pie y después de decir en voz alta su nombre y apellidos, expresa el sentido de su voto;

II. Un Secretario registra los votos a favor y otro los votos en contra y las abstenciones;

III. Acto seguido el Secretario pregunta si falta alguien de emitir su voto y, en su caso, lo registra; y

IV. Al término de lo anterior, votan los integrantes de la Mesa; el Presidente lo hace al final.

4. Al concluir la votación la Secretaría informa el resultado al Presidente, quien hace la declaratoria correspondiente y ordena el trámite que procede.

Artículo 99.

1. Se votan nominalmente los dictámenes de las comisiones con los proyectos de ley o decreto.

2. Se vota también en forma nominal cuando así lo acuerda la Mesa; lo solicita un senador, con el apoyo de otros cinco; o bien, cuando se haya realizado previamente una votación económica y queden dudas de su resultado.

[Énfasis añadido]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

188. Así pues, tanto del artículo 72 de la Constitución Federal, como del artículo 99 del Reglamento del Senado, se deriva que la Cámara de Senadores cuenta con la obligación de votar nominalmente los dictámenes con proyectos de ley o decreto. Además, de los artículos 97 y 98 del Reglamento se observa que la votación nominal puede realizarse por el sistema electrónico o, en caso de que éste no se encuentre disponible, en voz alta, en los términos previstos por el numeral 3 del artículo 98. De acuerdo con dicha disposición, la Mesa Directiva recibirá la votación nominal de la siguiente forma:

- a. Cada senador, comenzando por el ubicado del lado derecho del Presidente en el salón de sesiones, se pone de pie y después de decir en voz alta su nombre y apellidos, expresa el sentido de su voto;
- b. Un secretario o una secretaria registra los votos a favor y otro u otra los votos en contra y las abstenciones;
- c. Acto seguido el secretario o la secretaria pregunta si falta alguien de emitir su voto y, en su caso, lo registra; y
- d. Al término de lo anterior, votan los integrantes de la Mesa; el Presidente lo hace al final.

189. Tal como ya se ha señalado, en la sesión de 28 de abril, que se reanudó en el patio de Xicotécatl, se votó el Dictamen de las Comisiones Unidas, cuya aprobación dio lugar al Decreto impugnado. Dado que se trata de un dictamen de las comisiones por el que se expide una ley general, y se reformaron y adicionaron disposiciones de leyes federales, este Tribunal

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Pleno deriva que la votación, de acuerdo con las disposiciones ya señaladas, debía realizarse por votación nominal.

- 190.** Cabe agregar que, como en el patio de Xicoténcatl no se contaba con sistema electrónico, la votación debía realizarse en términos de lo previsto en el artículo 98, numeral 3, del Reglamento del Senado.
- 191.** Del análisis del Acta de la sesión,⁹⁰ de su versión estenográfica,⁹¹ y de la videograbación⁹² de la misma, este Tribunal Pleno observa que la votación no se realizó en esos términos, sino que se realizó a través de la lista de asistencia. Así pues, se observa que la forma en que se tomó la votación cuenta con las siguientes diferencias a la votación nominal prevista en el Reglamento del Senado.
- a. En primer lugar, la votación no fue tomada en el orden previsto –es decir, comenzando por el o la senadora ubicado del lado derecho del Presidente–, sino por orden alfabético. En ese sentido, los integrantes de la Mesa, incluyendo a su Presidente, no votaron al final.
 - b. Segundo, y de forma destacada, **los senadores y las senadoras no se pusieron de pie y no dijeron en voz alta su nombre y apellidos antes de expresar el sentido de su voto.** En cambio, la secretaria leía al micrófono los nombres de los

⁹⁰ Acta de la sesión celebrada el viernes veintiocho de abril de dos mil veintitrés, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134477.

⁹¹ Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Gaceta del Senado, 28 de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319.

⁹² Acta de la sesión ordinaria del Senado del 28 de abril de 2023 (Parte dos) del Canal del Congreso México: <https://www.youtube.com/watch?v=NJH-Y6vnqIU&t=8426s>.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

y las senadoras en el orden previsto en la lista (alfabético) y, de la videograbación, se aprecia que los senadores y las senadoras presentes, al escuchar su nombre, respondían en voz alta anunciando el sentido de su voto. Sin embargo, en varias ocasiones, **no se aprecia qué individuo da el sentido del voto** —únicamente, se escucha un “a favor”. En otras, como los micrófonos no captan el audio en todos los lugares del patio, no se escucha el sentido del voto, sino que, únicamente, se escucha a la secretaria decir el sentido en el que registra el mismo.

- c. En tercer lugar, al finalizar de tomar la votación, la secretaria no preguntó si faltaba alguien de emitir su voto.

192. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que los argumentos planteados por los accionantes no son suficientes para concluir la invalidez del decreto impugnado. Aunque existe una disparidad entre la forma en que se tomó la votación del Dictamen y su regulación, es necesario atender a las circunstancias extraordinarias en las que se llevó la votación del decreto impugnado.

193. En estas circunstancias, los votos y la identidad de cada senador que participó fueron validados por sus pares. Al mismo tiempo, la minoría accionante no aportó pruebas adicionales que permitan a este Alto Tribunal concluir que se hubiera dado una suplantación de identidad de algún representante o que se hubieran contabilizado votos de senadores o senadoras ausentes.

194. Para concluir si existió certeza en el conteo de votos es necesario tomar en consideración la debida deferencia que esta Suprema Corte de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Justicia debe tener para el Poder Legislativo. En este sentido, si bien es cierto que este Tribunal Pleno debe revisar que se hayan seguido las reglas de votación, también lo es que el estándar probatorio para verificarlo debe ser estricto, es decir, debe concluir, de un análisis de las constancias del expediente y de los hechos notorios, que los votos declarados o anunciados no fueron los votos realmente ejercidos, más allá de las limitaciones de las cámaras y los micrófonos improvisados (fuera del salón de sesiones).

- 195.** Así, para este Tribunal Pleno en el presente caso, no es suficiente para derivar la invalidez del proceso legislativo que los senadores no se pusieran de pie y no dijeran en voz alta su nombre y apellidos antes de expresar el sentido de su voto. Asimismo, si bien no es posible dilucidar con claridad que el senador o la senadora cuyo nombre ha sido leído por la secretaria sea, en efecto, la persona que está votando, este Alto Tribunal considera que es necesaria evidencia adicional. Por ejemplo, que confirme razonablemente que algún senador o senadora que supuestamente votó a favor del decreto haya estado ausente al momento de la votación, o bien, haya votado de forma distinta. Sin embargo, la minoría accionante no ofrece pruebas en este sentido.
- 196.** Por lo anterior, no resulta evidente que la forma en que la votación fue tomada sea una vulneración a las reglas de votación previstas en la Constitución y el Reglamento del Senado, que impacte negativamente a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

vi. Argumentos relativos a deficiencias en el conocimiento del decreto en la sesión del 28 de abril de 2023.

- 197.** Finalmente, en este apartado, este Tribunal Pleno estudia diversas violaciones al procedimiento legislativo, relativas al momento de la publicación del Dictamen votado y a la lectura del Decreto impugnado.
- 198.** En primera instancia, cabe referir al artículo 193 del Reglamento del Senado, que establece lo siguiente:

Artículo 193.

- 1.** Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican en la Gaceta cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación.
- 2.** Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión.
- 3.** Sin cumplir el requisito de publicación en la Gaceta, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.
- 4.** Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al Presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.
- 5.** El Presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la Gaceta de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

199. De dicho artículo, se deriva que un dictamen debe publicarse en la Gaceta del Senado cuando menos 24 horas antes de la sesión del Pleno en el cual será discutido y votado.

200. Por otra parte, el artículo 195 del Reglamento del Senado refiere a la obligación de dar lectura a un dictamen de proyecto de ley o decreto.

Artículo 195.

1. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas. A propuesta del Presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

2. La publicación de un dictamen en la Gaceta conforme a lo previsto en el artículo 193 de este Reglamento, surte efectos de primera lectura.

3. Durante la lectura de un dictamen a cargo de un Secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento.

201. De la lectura de dicha disposición, se observa que, como regla general, un dictamen con proyecto de ley debe leerse dos veces ante el Pleno en sesiones consecutivas. Sin embargo, el Presidente puede proponer dispensar la lectura parcial o total de un dictamen. Adicionalmente, se desprende que si un dictamen se publica en la Gaceta del Senado 24 horas antes de su discusión, esto surte efectos de primera lectura.

202. Las anteriores disposiciones tienen el objeto de garantizar que todos los integrantes del Senado –y no únicamente los que participaron en la elaboración de las propuestas y el dictamen correspondiente— tengan pleno conocimiento de lo que es objeto de discusión y votación. Se entiende que contar con el tiempo suficiente para dar lectura y estudiar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

un dictamen es necesario para que los Senadores y las Senadoras pueden formular una opinión respecto al mismo y, posteriormente, expresarla y defenderla durante la sesión en la que se discute y delibera. Así pues, una imposibilidad de conocer un dictamen por ausencia de su publicación en un tiempo razonable o por ambigüedad sobre la materia que se discutirá impide que todas las fuerzas políticas participen en condiciones de libertad e igualdad, pues los legisladores y las legisladoras que desconozcan el contenido de lo discutido se encuentran limitados en su capacidad para participar.

- 203.** Que el dictamen fuera publicado el mismo día de su discusión **significa que no se publicó en términos de lo exigido por el artículo 193 del Reglamento del Senado, es decir, al menos 24 horas antes de su discusión.**⁹³
- 204.** Se observa de la versión estenográfica de la sesión de 28 de abril de 2023, así como del video de la misma, que, en realidad no se dio una primera lectura del dictamen, y que se dispensó la segunda lectura. Tras reanudar la sesión en el patio de Xicotécatl, y antes de iniciar la discusión del primer dictamen listado en la orden del día, se presentaron los dictámenes de primera lectura, dentro de los cuales no se encontraba el dictamen de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de *Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de*

⁹³ Cámara de Senadores LXV Legislatura, Gaceta Parlamentaria, Número LXV/2SPO-139-3221/134397, 28 de abril de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/2023_04_28/3221;infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-04-28-1/assets/documentos/Dic_CyT_expide_Ley_Gral_Mat_Humanidades.pdf

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación, debido a que fue publicado el mismo 28 de abril en la Gaceta Parlamentaria del Senado.⁹⁴

- 205.** Tal como se adelantaba, tras votar los dictámenes de primera lectura dentro de los cuales no se encontraba el del Decreto ahora impugnado, el Presidente Senador Alejandro Armenta Mier informó a la Asamblea que también se había recibido el dictamen de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de *Decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*. Posteriormente, consultó en votación económica si se autorizaba su incorporación a la orden del día para su trámite.
- 206.** Una vez agregado el dictamen a la agenda del día, como se puede observar de la versión estenográfica de la sesión, se dispensaron tanto la primera como la segunda lectura del dictamen en votación económica, y se procedió a la votación de éste. Lo anterior, se constata del siguiente fragmento de la versión estenográfica que se transcribe a continuación:

El Presidente Senador Alejandro Armenta Mier: [...]

Informo a la Asamblea que también recibimos un dictamen de las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología, y Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación.

⁹⁴ Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Gaceta del Senado, 28 de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Consulte la Secretaría a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que el asunto se incorpore a la agenda de este día para su trámite.

La Secretaria Senadora Verónica Noemí Camino Farjat: Con gusto, presidente.

Consulto a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se integre el dictamen al Orden del Día.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes se abstengan, favor de levantar la mano.

Sí se autoriza, presidente.

El Presidente Senador Alejandro Armenta Mier: Muchas gracias, secretaria.

Para la consulta de este dictamen pueden acceder a través del código QR que se habilitó para esta sesión y que está disponible a través de sus teléfonos celulares.

Solicito a la Secretaría consulte a la Asamblea, en votación económica, si se autoriza que se omita su lectura.

La Secretaria Senadora Verónica Noemí Camino Farjat: Con gusto, presidente.

Consulto a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen.

Quienes estén...

Rectifico, presidente.

Consulto a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dispense la lectura del dictamen.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes se abstenga, favor de levantar la mano.

Sí se dispensa la lectura, presidente.

El Presidente Senador Alejandro Armenta Mier: Gracias, secretaria.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 193 y 195 del Reglamento queda de primera lectura.

En virtud de lo anterior solicito a la Asamblea consulte a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen.

La Secretaria Senadora Verónica Noemí Camino Farjat: Con gusto, presidente.

Consulto a la Asamblea, en votación económica, si autoriza que se dispense la segunda lectura del dictamen.

Quienes estén por la afirmativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea asiente)

Quienes estén por la negativa, favor de levantar la mano.

(La Asamblea no asiente)

Quienes se abstengan, favor de levantar la mano.

Sí se dispensa la segunda lectura, presidente.⁹⁵

⁹⁵ Versión estenográfica de la sesión pública ordinaria de la H. Cámara de Senadores, celebrada el viernes 28 de abril de 2023, Gaceta del Senado, 28 de 2023. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2023_4_28/2319

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 207.** La transcripción anterior, además de denotar que se dispensó la segunda lectura del dictamen, que si bien, está permitido por el Reglamento del Senado en su artículo 195, corrobora que, en realidad, dicho dictamen no fue leído en ningún momento de la sesión.
- 208.** Lo anterior, sumado al hecho de que el dictamen no fue publicado con al menos 24 horas de anticipación, representa una violación a lo previsto en los artículos 193 y 195 del Reglamento del Senado.
- 209.** Sin embargo, el corto tiempo que medió entre la publicación del dictamen y su votación no implica que este dictamen no haya estado a disposición para la lectura de las y los senadores y sus equipos desde su publicación en la Gaceta del Senado y hasta la votación, por lo que no constituye una violación al proceso que impida la deliberación ni, por tanto, que implique la invalidez del mismo Decreto impugnado.
- 210.** Al haberse publicado el dictamen antes de la votación no se impidió a los integrantes del Senado conocer y estudiar su contenido, a la manera que estos hubieran tenido conocimiento si se hubiera realizado una segunda lectura en la sesión. En estos términos, este Tribunal Pleno se separa de las consideraciones de la **acción de inconstitucionalidad 150/2017 y su acumulada 153/2017, puesto que, de una nueva reflexión.**⁹⁶ En este sentido, este Tribunal Pleno aprecia que no basta que se verifique una violación a las normas que se dio el mismo Senado para la discusión y aprobación de las leyes, sino que esta vulneración al proceso debió haber obstaculizado la posibilidad real de participación informada, que va más

⁹⁶ Resuelta en sesión de 29 de agosto de 2022 por unanimidad de 11 votos, bajo la ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

allá del cumplimiento ritual de plazos cuya inobservancia no produjo ese efecto.

211. Por estas razones es que son infundados los conceptos de invalidez de la minoría parlamentaria accionante relativos a las violaciones al proceso legislativo. Procede entonces, analizar el resto de los conceptos de invalidez planteados.

VII.2. Análisis de los artículos impugnados en lo particular.

212. En el resto de los conceptos de invalidez de la acción de inconstitucionalidad 126/2023, los senadores accionantes plantean argumentos dirigidos contra diversos preceptos de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, contenida en el Decreto impugnado en esta acción de inconstitucionalidad.

213. La minoría accionante solicita que se declare la invalidez de diversos preceptos y porciones normativas del Decreto impugnado, puesto que, en su concepto, resulta contrario a diversos artículos consagrados en la Constitución Federal. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno dividirá su estudio de la siguiente manera: **A)** el principio de igualdad y la prohibición de la discriminación en relación con: **1)** reflexiones comunes a los temas de este apartado; **2)** constitucionalidad de la medida que limita los apoyos económicos del SNII a los investigadores de las instituciones públicas; **3)** análisis de la inconstitucionalidad de la distinción entre estudiantes de los programas de calidad en instituciones educativas públicas y privadas y el establecimiento de un orden prelación; y **4)** análisis del artículo 33,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

fracción VI, respecto a la necesaria aportación de recursos de las personas del sector privado en los proyectos a los que participen; **B)** vulneración de la libertad de cátedra mediante los planes de estudio; **C)** asimilación del personal académico de los Centros Públicos de Investigación a servidores públicos y **D)** Participación de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina en la Junta de Gobierno.

A) Principio de igualdad y prohibición de la discriminación.

214. El concepto de invalidez de los legisladores accionantes argumenta una violación al principio de igualdad en la ley. En específico, que los artículos 33, 39, 41 y 42 de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación realizan distinciones arbitrarias, es decir, discriminatorias en función de una propiedad irrelevante, en el presente caso, pertenecer las personas investigadoras, beneficiarias de proyectos y estudiantes a una institución del sector público, como condicionante para recibir los estímulos y beneficios que otorga el Consejo Nacional de Humanidades y Ciencias. En este primer apartado, se desarrollará el parámetro de revisión constitucional en materia de igualdad y no discriminación. En los siguientes apartados se analizarán las violaciones aducidas en concreto.

215. La Constitución Federal establece el derecho a la igualdad y no discriminación en el último párrafo del artículo primero, el cual señala:

“Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

216. En el primer párrafo transcrito se encuentra contenido el principio de igualdad, que establece que todas las personas gozarán de los derechos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Por su parte, el último párrafo prevé el principio de no discriminación, que proscribe cualquier distinción motivada por razón de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

217. Una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes. En este contexto, el concepto de discriminación se ha entendido como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base en motivos como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.⁹⁷

218. La extinta Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver el Amparo en Revisión 405/2019⁹⁸, fue enfática en señalar que los principios de igualdad y no discriminación implican que las autoridades no traten de manera diferente a los individuos cuando se encuentren en la misma situación jurídica, es decir, que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos de procurar la igualdad real, dicha garantía se refiere a la

⁹⁷ CDH, Observación General N° 18, No discriminación, U.N. Dobs. HRI/GEN/1/Rev.7, 37°

⁹⁸ Fallada por unanimidad de votos el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

igualdad jurídica, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato al ubicarse en similar situación de hecho, mandato que debe acatarse por todas las autoridades del país.

- 219.** No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos –lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta– ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.⁹⁹
- 220.** En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de no discriminación al señalar que un tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con ésta, y que es inconstitucional toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que inversamente, por estimarlo inferior, dé lugar a que sea tratado con hostilidad, o a que de

⁹⁹ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se encuentran incurso en tal situación.

- 221.** Así, la igualdad y la no discriminación hasta aquí expuestas se encuentran relacionadas directamente con la situación jurídica de los destinatarios de la norma, y no así con otras situaciones, económicas, materiales o de otra especie. El principio de igualdad tiene un carácter complejo, pues no postula la paridad absoluta entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato como criterio básico para la producción normativa.
- 222.** En esta línea argumentativa, se ha considerado que el derecho humano a la igualdad y la prohibición de la discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación. Del referido principio derivan dos obligaciones que vinculan específicamente al legislador. Por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual; y por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la Constitución y los principios que de ella derivan lo impongan.
- 223.** Por su parte, la no discriminación es incompatible con toda distinción de trato motivada, en específico, por las características propias de la persona que atenten contra su dignidad humana –género, edad, condición social, religión, discapacidad–, y que tenga por objeto anular o menoscabar sus

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

derechos y libertades. Una distinción de este carácter debe ser expulsada del sistema jurídico.

224. Así, la finalidad del principio de igualdad en la ley radica en situar a los gobernados en posiciones tales que puedan acceder a los bienes y derechos protegidos constitucionalmente, lo que significa que el beneficio que uno obtenga lo deberá poder obtener cualquier otro en igualdad de circunstancias. Lo anterior, como se ha mencionado, implica que se debe tratar del mismo modo a quienes se encuentren en situaciones similares y de manera diferente a los sujetos que se ubiquen en situación diversa. Esto conlleva la facultad del legislador para crear categorías y clasificaciones, sustentadas en bases objetivas, que legitimen un tratamiento distinto entre una y otra categoría, que puede responder a finalidades económicas o sociales; pero nunca en supuestos donde la distinción devenga irrazonable o desproporcional.

225. En conclusión, el principio de igualdad contiene rasgos esenciales, que a continuación se resumen:

- No toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción a la garantía de igualdad, ésta sólo la produce aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y que carecen de una justificación objetiva y razonable.
- Dicha justificación debe fundarse en criterios objetivos y suficientemente razonables, de acuerdo con los criterios o juicios de valor generalmente aceptados que podrán ser apreciados en la exposición de motivos o advertirse de la misma norma.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- Por último, para que la diferenciación resulte constitucionalmente válida, no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal disposición sean adecuadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendió por el legislador, sean proporcionales.

226. Esta acepción de igualdad se define como una “prohibición de trato discriminatorio”, que refiere que los derechos humanos son comunes a todas las personas. Se basa en la idea de que la ley debe evitar la arbitrariedad, por lo que, cuando realiza distinciones entre personas, estas deben ser “objetivas y razonables”.

227. En ese sentido, la noción de igualdad formal exige que cuando la ley realiza cualquier distinción con base en una categoría sospechosa, debe sujetarse a un test estricto de proporcionalidad que determine si la diferenciación está justificada. En cambio, cuando no se está frente a una categoría de grupos históricamente discriminados, el test de igualdad puede ser ordinario.

228. El escrutinio ordinario, en cambio, es aquel que debe realizarse cuando la diferencia de trato contenida en la norma no tenga como base alguna de las categorías antes mencionadas.¹⁰⁰ El test de proporcionalidad se lleva a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su

¹⁰⁰ El concepto de “arbitrariedad” no debe equipararse solamente con el de “contrario a ley” en un sentido únicamente formal, “sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad”. Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

instrumentalidad y su proporcionalidad.¹⁰¹ Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado. El estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables".¹⁰²

229. Lo anteriormente descrito pone de manifiesto que el concepto de igualdad formal o igualdad ante la ley se traduce en una "prohibición de trato arbitrario" y en la "igual protección de la ley". Asimismo, es importante mencionar que el derecho a la igualdad y no discriminación no se agota con el concepto de igualdad formal, sino que su operatividad

¹⁰¹ Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS 161302, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es **"IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES"**.

¹⁰² Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá *débil o poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentra "razonablemente relacionados" con un "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. v. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): *"It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been made, but also that it is one based upon some reasonable ground,—some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification,— and is not a mere arbitrary selection"* (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, -alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación- y que no sea una mera selección arbitraria.)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

constitucional se extiende a una igualdad sustantiva o real, entendida como el logro de cierta igualdad social entre las personas, para que puedan ejercer plenamente sus derechos y tener las mismas oportunidades sociales y de acceso a bienes básicos.¹⁰³ Sin embargo, en el presente caso, los conceptos de invalidez formulados por los senadores se circunscriben únicamente al concepto de igualdad formal o igualdad ante la ley e igualdad en la ley.

230. A la luz de estas reflexiones y por cuestión de método, este Pleno analizará primero el supuesto de la alegada discriminación a las personas investigadoras (humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras). En segundo lugar, se estudiará la posible violación por la distinción establecida a las y los estudiantes de posgrado que reciban becas en instituciones educativas del sector privado. Finalmente, este Tribunal Pleno analizará el requisito para los investigadores de instituciones privadas de aportar recursos en los proyectos en los que participen.

231. Antes de adentrarse en el estudio de estos tres supuestos impugnados, este Pleno hará un estudio común en el sentido de que las instituciones académicas públicas y privadas, con diferencias de grado, cierta función y tipos de financiamiento, comparten una misma naturaleza en las labores académicas e investigativas y, por ello, su labor se orienta a los mismos objetivos de política pública en materia de ciencias, tecnologías, humanidades e innovación que norman la Constitución Federal y las leyes de estas materias.

¹⁰³ Tesis: 1a./J. 125/2017 (10a.): "**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA, RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**"

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

A.1) Reflexiones comunes a los temas de este apartado.

- 232.** Por principio de cuentas, el artículo 73, fracción XXIX-F, de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en análisis, con la salvedad expresa de que ese instrumento legal establezca las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno y asegure también la participación de los sectores social y privado en materia de ciencias, humanidades, tecnologías e innovación.¹⁰⁴ El objetivo de dicha facultad es consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- 233.** La Ley General en análisis establece que las instituciones de educación superior y los institutos de investigación, tanto públicos como privados, forman parte del Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación. En efecto, el artículo 11, fracción X del mismo ordenamiento establece como una de las bases de la política de la materia *“...la participación de los sectores público, social y privado en actividades de investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, sobre la base de programas y proyectos específicos, así como su vinculación corresponsable con universidades,*

¹⁰⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Asimismo, para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

instituciones de educación superior, centros de investigación nacionales e internacionales y la comunidad en general".

- 234.** Asimismo, el diverso artículo 20 de la Ley General en comento establece el Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación en el que incluye a los sectores público, privado, social, incluyendo a aquellas personas e instituciones que participen en el Ecosistema Nacional de Innovación Abierta y a las "... universidades e instituciones de educación superior, incluidas aquéllas reconocidas como autónomas por ley."¹⁰⁵ Como se puede desprender, de los artículos antes mencionados, tanto las instituciones y universidades –ya sea públicas o privadas– están incluidas dentro de los mecanismos de gobernanza para las humanidades, las ciencias, la tecnología y la innovación.
- 235.** Finalmente, esto se corrobora con el estatus que tienen las universidades y los centros de investigación privados a la luz de la Ley General de Educación. Al respecto, este ordenamiento incluye dentro del Sistema Educativo Nacional a los sectores público, social y privado.¹⁰⁶ A mayor abundamiento, la Ley General de Educación Superior incluye a los académicos, las instituciones y centros de investigación del sector privado dentro del Sistema Nacional de Educación Superior.¹⁰⁷

¹⁰⁵ **Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.** Artículo 20.

¹⁰⁶ **Ley General de Educación**

Artículo 32. A través del Sistema Educativo Nacional se concentrarán y coordinarán los esfuerzos del Estado, de los sectores social y privado, para el cumplimiento de los principios, fines y criterios de la educación establecidos por la Constitución y las leyes de la materia.

¹⁰⁷ **Ley General de Educación Superior**

Capítulo I

Del Sistema Nacional y los Sistemas Locales de Educación Superior

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 236.** Del marco normativo recién explicado se concluye también que las instituciones públicas del Estado y las que patrocinan los particulares, bajo las directrices y la autorización de las autoridades, se alinean a iguales objetivos y se prestan similares servicios académicos bajo las directrices de política pública de las autoridades del ramo.
- 237.** Asimismo, se desprende que la diferencia entre ambos tipos de instituciones es de grado y, en último término, del tipo de financiamiento que reciben. Mientras que las instituciones que pertenecen al Estado tienen su origen de leyes y decretos y están destinadas a garantizar el acceso de toda persona a la educación, las instituciones del sector privado suelen surgir de la iniciativa de empresas, ciudadanos o comunidades extraestatales, con o sin fines de lucro. Debido a su naturaleza, unas y otras tienen diversos mecanismos de gobernanza, control y disciplina. Mientras las organizaciones científicas y académicas

Artículo 20. La educación superior forma parte del Sistema Educativo Nacional para el cumplimiento de los principios, fines y criterios previstos en el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Sistema Nacional de Educación Superior es el conjunto orgánico y articulado de actores, instituciones y procesos para la prestación del servicio público de educación superior que imparta el Estado, sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados, así como los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y todos aquellos elementos que contribuyen al cumplimiento de los fines de la educación superior.

[...]

Artículo 22. En el Sistema Nacional de Educación Superior participarán con sentido de responsabilidad social los actores, instituciones y procesos que lo componen y estará integrado por:

[...]

II. El personal académico de las instituciones de educación superior;

[...]

VIII. Las instituciones particulares de educación superior con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios;

[...]

XII. Los instrumentos legales, administrativos y económicos de apoyo a la educación superior;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

del Estado reciben recursos públicos de forma preponderante, las privadas se financian de recursos sobre todo de los particulares, sus organizaciones y fundaciones.

- 238.** Sin embargo, como se ha desarrollado ya, tanto las instituciones públicas como las privadas forman parte del Sistema Educativo Nacional, del Sistema Educativo Nacional Superior y del Sistema Nacional de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación. Además, ambos tipos de instituciones contribuyen al mismo objetivo y comparten un mismo tipo de trabajo académico, investigativo, de enseñanza-aprendizaje o de difusión.
- 239.** Asimismo, el artículo 3º, fracción V, de la Constitución Federal establece el derecho humano a gozar de los beneficios de la ciencia y la innovación tecnológica y su correspondiente obligación para el Estado en apoyar la investigación y la innovación científica, humanística, tecnológica y aportar recursos y estímulos suficientes.¹⁰⁸ En este contexto, la progresividad de la garantía de tal derecho humano implica utilizar todos los esfuerzos a la mano, tanto públicos como privados para lograrla. Excluir sin motivo

¹⁰⁸ **Constitución Federal**

Artículo 30. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

[...]

V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

justificado a uno u otro ámbito académico, ya público ya privado, coartaría la eficacia de este derecho fundamental. Por tanto, todos los académicos, y demás personal de las instituciones de educación superior y de los centros de investigación forman parte de una misma categoría.

240. Adicionalmente, los estudiantes que cursan estudios de posgrado (maestrías, especializaciones y doctorados) forman parte de la misma categoría, siempre que sus estudios gocen de reconocimiento de validez oficial o revalidación en nuestro país.¹⁰⁹ De esta manera, no existe una distinción esencial entre las y los estudiantes que cursan programas en instituciones públicas de aquellos que lo hacen en las de la iniciativa privada. Lo mismo sucede con las personas académicas que están adscritas a instituciones de la iniciativa privada o del Estado. Uno y otro grupo colaboran al goce de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, en términos del artículo 3º, fracción V, de la Constitución Federal.

¹⁰⁹ Véase **Ley General de Educación**.

Artículo 1. La presente Ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República.

Su objeto es regular la educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

Artículo 142. Los estudios realizados con validez oficial en sistemas educativos extranjeros podrán adquirir validez oficial en el Sistema Educativo Nacional, mediante su revalidación, para lo cual deberá cumplirse con las normas y criterios generales que determine la Secretaría conforme a lo previsto en el artículo 144 de esta Ley.

La revalidación podrá otorgarse por niveles educativos, por grados escolares, créditos académicos, por asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 241.** Como conclusión, todas las instituciones, tanto públicas como privadas, deben dirigir sus esfuerzos a los fines que plantean los artículos 3º, fracción V y 73, fracción XXIX-F, constitucionales, es decir, garantizar el ejercicio del derecho humano a la ciencia, con el fin de que todas las personas gocen de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica, garantizándose el derecho a la no discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.¹¹⁰
- 242.** En este sentido, cuando unas y otras instituciones colaboran con los fines de la política pública de ciencia y tecnología del Estado mexicano, tienen la obligación también de realizar las actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación que redunden en el bienestar del pueblo de México, que incluyan la preservación, restauración, protección y mejoramiento del ambiente, así como faciliten el ejercicio y goce de otros derechos humanos, individuales y colectivos de la presente y futuras generaciones.¹¹¹
- 243.** Finalmente, el derecho fundamental a gozar de los beneficios de la ciencia y la tecnología, que reconoce el artículo 3º, fracción V de la Constitución Federal, es un derecho que exige una prestación por parte

¹¹⁰ Véase artículos 1º y 2º de la Ley General impugnada.

¹¹¹ Véase artículo 2º de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

del Estado.¹¹² Por tanto, tal garantía incluye financiar, promover y garantizar la investigación en humanidades, ciencias, tecnologías e innovación así como el acceso abierto al conocimiento y reducir las brechas tecnológicas y digitales que limitan el goce de sus beneficios. Para llevar a cabo este objetivo, el Estado cuenta tanto con las universidades e instituciones del sector público, privado, comunitario o social, así como otras organizaciones y asociaciones científicas que coadyuven al desarrollo de las humanidades, la ciencia, la tecnología y la innovación.

244. Una vez concluido que tanto los estudiantes como los académicos del sector público y del privado tienen similar estatus respecto a su función docente, académica o de estudios, analizaremos los conceptos de invalidez que proponen los accionantes.

A.2) Constitucionalidad de la medida que limita los apoyos económicos del SNII a los investigadores de las instituciones públicas.

245. Conviene transcribir el contenido de los artículos impugnados para evaluar si existe un trato discriminatorio como lo aduce la minoría accionante:

Artículo 34. *Los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades,*

¹¹² Véase el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General núm. 25 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de 30 de abril de 2020 que desarrolló una interpretación sistemática de ese artículo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

*ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación **del sector público**, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la Agenda Nacional, en los términos de esta Ley.¹¹³*

[...]

Artículo 41. *El Consejo Nacional regulará y operará el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, que tendrá por objeto fortalecer y consolidar las capacidades públicas nacionales en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, mediante el reconocimiento a personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras por su contribución al desarrollo nacional.*

El reconocimiento en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores se otorgará mediante procesos de evaluación basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación.

En los procesos de evaluación se considerará el comportamiento ético de las personas solicitantes y se

¹¹³ Este precepto se impugna en diverso apartado de los conceptos de invalidez de los accionantes. Sin embargo, está relacionado con los argumentos en análisis en esta sección. Así, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria, se corrigen los errores de cita y se suplen los conceptos de invalidez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

tomará en cuenta invariablemente la correspondencia de su contribución con los ejes programáticos y de articulación de las políticas públicas, por lo que se deberá valorar la trascendencia de su trayectoria docente, académica y profesional en el fortalecimiento y consolidación de la comunidad y la promoción del acceso universal al conocimiento humanístico y científico y a sus beneficios sociales, así como en el avance del conocimiento universal mediante el impulso a la ciencia básica o de frontera en alguna de las áreas y campos del saber científico, o en el desarrollo de tecnologías estratégicas de vanguardia e innovación abierta, o en la atención de problemáticas nacionales, preferentemente en el marco de los Programas Nacionales Estratégicos del Consejo Nacional.

*El Consejo Nacional podrá otorgar apoyos a las personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras reconocidas en el marco del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, siempre y cuando se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación **del sector público.***

*El Consejo Nacional podrá celebrar convenios con las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado en México que así lo decidan con el objeto de que sus trabajadores puedan solicitar reconocimientos en el Sistema Nacional de Investigadores, **siempre que dichas instituciones asuman la obligación de entregarles estímulos económicos en caso de que obtengan algún reconocimiento en dicho Sistema.***

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 246.** De los artículos anteriormente transcritos se desprenden dos interpretaciones. Una, la que avanza la minoría accionante, asume que el otorgamiento de un apoyo se encuentra condicionado a que los beneficiarios **estén adscritos a** instituciones públicas. Los accionantes aducen que ello conduce a que el mismo grupo de personas que tienen las mismas características y llevan a cabo las mismas actividades en instituciones privadas y públicas reciban un trato diferenciado. Adicionalmente, estiman que ese trato discriminatorio se traduce en una violación de los derechos de igualdad ante la ley y no discriminación de las personas investigadoras que realizan sus actividades en instituciones privadas. Otra interpretación posible, sin embargo, llega a la conclusión de la constitucionalidad de los artículos impugnados y, por tanto, a juicio de este Tribunal Pleno, los argumentos de la minoría accionante son infundados, porque admiten una interpretación conforme. A continuación, se señalan las razones que fundamentan esta conclusión.
- 247.** En primer lugar, sería inconstitucional una interpretación que excluyera a las personas investigadoras adscritas a instituciones privadas ya sea de participar de las convocatorias del SNII o de poder gozar de forma absoluta de los estímulos correspondientes de su membresía al mismo sistema, solo por su adscripción.
- 248.** Esto es así, pues, como se desarrolla a continuación, las personas humanistas, investigadoras, innovadoras y tecnólogas que forman parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) constituyen una misma categoría con independencia a que estén ellas adscritas a instituciones públicas o privadas. Esto se desprende del mismo texto del artículo 41 impugnado, de los preceptos de la Ley sobre la que se argumenta la inconstitucionalidad en esta acción y de otras

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

disposiciones normativas del sistema jurídico mexicano, como la Ley General de Educación, ya analizada.

- 249.** En efecto, el propio artículo 41 de la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, que ya se ha reproducido con anterioridad, reconoce la existencia de un "*Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, que tendrá por objeto fortalecer y consolidar las capacidades públicas nacionales en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, mediante el reconocimiento a personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras por su contribución al desarrollo nacional.*" Hasta aquí, el texto legal marca la igual membresía de toda persona que pertenezca al SNII, sin hacer distinción de la institución a la que esté adscrita.
- 250.** Además, el artículo 41 ordena los procedimientos para entrar al SNII, sin distinción. En este sentido, el precepto señala que las personas que son parte del SNII se elegirán mediante "...procesos de evaluación basados en metodologías que garanticen la solvencia y pluralidad epistemológicas de las personas que lo reciban, acordes con la naturaleza y características propias de las actividades desarrolladas en las diversas áreas de las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación." Estos procesos consideran el "...comportamiento ético de las personas solicitantes y se tomará en cuenta invariablemente la correspondencia de su contribución con los ejes programáticos y de articulación de las políticas públicas, por lo que se deberá valorar la trascendencia de su trayectoria docente, académica y profesional en el fortalecimiento y consolidación de la comunidad y la promoción del acceso universal al conocimiento humanístico y científico y a sus beneficios sociales, así como en el avance del conocimiento universal mediante el impulso a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

ciencia básica o de frontera en alguna de las áreas y campos del saber científico, o en el desarrollo de tecnologías estratégicas de vanguardia e innovación abierta, o en la atención de problemáticas nacionales, preferentemente en el marco de los Programas Nacionales Estratégicos del Consejo Nacional." Como se puede ver, tampoco se distingue sobre la adscripción ni procedencia de las y los integrantes del SNII.

- 251.** Así, sin importar su adscripción pública, privada, comunitaria o social, las y los integrantes del SNII deben tener las cualidades y requisitos que ordena el artículo 41 de la Ley General en estudio. Por tanto, hacer una distinción únicamente por la procedencia de la institución a la que están adscritos (y no por cualidades intrínsecas a su membresía del sistema) torna la diferencia impugnada en indebida.
- 252.** Esta conclusión también se desprende de un test de igualdad ordinario, pues, al no estar frente a categorías sospechosas del artículo 1º constitucional, es innecesario hacer un escrutinio estricto. Para este efecto, se aprecia que la simple distinción entre integrantes del SNII que están adscritos a instituciones públicas y aquellos que pertenecen a entidades privadas, para otorgar o no un apoyo económico, no tiene un fin válido. La medida impugnada, al excluir del SNII a los investigadores de las instituciones privadas, no tendría un fin aceptable desde el punto de vista constitucional, pues, como se ha explicado ya, el fin de la política pública es el avance progresivo de la ciencia, la tecnología y las humanidades para que toda persona goce de su beneficio. De esta manera, se observa que la primera interpretación en estudio **no** avanza esta finalidad constitucional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 253.** En este sentido, la primera interpretación en estudio replicaría una distinción discriminatoria para las personas humanistas, tecnólogas, científicas e innovadoras, integrantes del SNII y que prestan sus servicios en instituciones de educación superior e institutos de investigación del sector social, comunitario o privado.
- 254.** No obstante, como se ha adelantado ya, existe otra interpretación de los artículos impugnados que es respetuosa del derecho humano a la igualdad. En esta segunda interpretación no existe una exclusión de las personas integrantes del SNII de los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo respectivos. Si bien el artículo 34 de la Ley General impugnada habla de que los mecanismos e instrumentos públicos de fomento se destinarán preponderantemente a las personas investigadoras que estén adscritas a instituciones del sector público, abre la puerta a otorgarlos también a los integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que estén adscritos a otro tipo de instituciones. En efecto, la norma impugnada utiliza la expresión "...así como...", con lo cual el apoyo no se limita a las instituciones públicas. Además, el precepto en análisis establece que las investigaciones deben vincularse con proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la Agenda Nacional, en los términos de la Ley General en estudio.
- 255.** Adicionalmente, la norma en análisis también menciona en su artículo 41 que los apoyos podrán otorgarse a las personas humanistas, científicas, tecnólogas e innovadoras reconocidas en el marco del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, siempre y cuando se encuentren

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público.

- 256.** Adicionalmente, la norma en análisis también menciona en su artículo 41 que los apoyos podrán otorgarse a las personas humanistas, científicas, tecnológas e innovadoras reconocidas en el marco del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, siempre y cuando se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público.
- 257.** En este sentido, este Tribunal Pleno entiende que tales actividades no se identifican solo con una plaza de investigador o de profesor "tiempo completo" (por ejemplo) en una institución pública, sino que la redacción del artículo impugnado admite otros tipos de colaboración sustancial, tal como, entre otras posibilidades y sin que esta Suprema Corte de Justicia sea exhaustiva, la impartición regular de alguna asignatura, la coordinación de un programa académico o la colaboración real, visible y sostenida en algún proyecto de investigación que se mantenga en el tiempo.
- 258.** Finalmente, en relación con la interpretación alternativa propuesta, el último párrafo del artículo 41 de la norma impugnada ordena que los estímulos del personal que está adscrito a una institución del sector privado sean provistos mediante la celebración de convenios entre la institución y la entidad a cargo de la política federal del sector. Esta medida, lejos de entenderse como una exclusión absoluta de los investigadores que laboran en el sector privado, debe interpretarse como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

un tercer supuesto para recibir un estímulo económico al formar parte del SNII.

- 259.** En efecto, las instituciones del sector privado deben hacerse cargo del pago del estímulo económico si desean que las personas investigadoras que en ellas laboran lo tengan, pero esto no excluye que estas últimas puedan ser beneficiarias del estímulo público, como se explicó ya. En este último supuesto, no es relevante la adscripción de la persona investigadora cuando dirija sus investigaciones a los fines públicos de la Agenda Nacional, o bien, cuando realice actividades sustantivas en instituciones del sector público, como se explicó en párrafos anteriores.
- 260.** Por contrapartida, las personas investigadoras adscritas a instituciones del sector privado que tengan alguna distinción en el SNII y que no realicen actividades sustantivas en instituciones del sector público ni dirijan sus líneas y proyectos de investigación a conseguir las prioridades de la Agenda Nacional, sólo podrán aspirar a un estímulo económico cuando la institución privada donde presten sus servicios asuma la obligación de entregarles un apoyo económico y en los términos de los convenios que esas instituciones acuerden con la autoridad respectiva.
- 261.** Esta interpretación supera un test de igualdad ordinario. En efecto, la medida así interpretada tiene un fin legítimo. La iniciativa de reforma que envió el Ejecutivo aclaró que una de las finalidades de la Ley General que se publicaba era privilegiar los fines públicos y de desarrollo social sobre los solo privados, en un contexto de escasez de los recursos públicos. En este sentido, la segunda interpretación que concluye este Tribunal Pleno se dirige a un fin válido. La medida también se dirige a alcanzar la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

eficiencia en el gasto de los recursos públicos, en términos del artículo 134 constitucional.

- 262.** La medida es idónea, pues es el presupuesto público el que, de igual manera, provee recursos para las instituciones del Estado y para los proyectos de investigación de los que habla la norma impugnada. Al privilegiar la entrega de estímulos a las personas investigadoras con distinciones en el SNII que estén adscritas a instituciones públicas, que realicen actividades sustantivas en estas instituciones, o bien, que dirijan su investigación a conseguir los fines sociales prioritarios propuestos en la Agenda Nacional, se trata de una medida que va dirigida al fin válido que ya se había mencionado. Finalmente, al privilegiar los objetivos y la acción pública, la medida garantiza el derecho de todas las personas a gozar de los beneficios de la ciencia, en términos del artículo 3º, fracción V de la Constitución Federal.
- 263.** La medida también supera la grada de necesidad. Al exigir que las investigaciones cuyos alcances son únicamente privados sean financiadas por las propias instituciones de ese sector, se aumentan los recursos para lograr el avance y alcance social de los beneficios de la ciencia y la tecnología. En coherencia con la finalidad constitucional, se busca que el sector privado se concentre en las investigaciones y proyectos que no están directamente relacionados con las prioridades del desarrollo social y aporte recursos valiosos para lograr otros fines válidos. Así, este Tribunal Pleno no encuentra una medida alternativa que se dirija igualmente al fin buscado y que sea menos restrictiva.
- 264.** Finalmente, la medida es proporcional en sentido estricto, pues no excluye a las personas investigadoras en instituciones privadas de formar

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

parte del SNII, pero limita el beneficio de los estímulos para lograr, en cambio, los objetivos de política pública marcados por la Agenda Nacional. Sin embargo, conserva el apoyo para las personas investigadoras en la misma circunstancia que realicen actividades sustantivas en instituciones del sector público o cuyos proyectos de investigación estén directamente relacionados con los fines prioritarios de la Agenda Nacional.

265. En este contexto, como ya se ha dicho antes, los investigadores e investigadoras del SNII adscritos tanto a universidades o institutos públicos como al sector privado colaboran con los fines de la política pública de ciencia y tecnología del Estado mexicano. Así, tienen la obligación social, en el marco de la libertad metodológica y de cátedra, de realizar actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación, buscando en último término el bienestar del pueblo de México. Su investigación debe resonar con los valores de libertad académica, inclusión, pluralidad y equidad epistémicas, interculturalidad, diálogo de saberes, producción horizontal y transversal del conocimiento, trabajo colaborativo, solidaridad, beneficio social y precaución.

266. Por tanto, se concluye que los artículos 34 y 41 de la Ley impugnada constituyen una medida válida, al privilegiar al sector público en los términos en que este Tribunal Pleno los ha interpretado. Se concluye así la validez de los artículos 34 y 41 en las porciones cuya inconstitucionalidad se cuestiona.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

A.3) Análisis de la inconstitucionalidad de la distinción entre estudiantes de los programas de calidad en instituciones educativas públicas y privadas y el establecimiento de un orden prelación.

- 267.** Por otro lado, los accionantes establecen que se violan los principios de igualdad y de no discriminación, así como de equidad educativa en perjuicio de las personas estudiantes en instituciones privadas, cuando la Ley General en análisis condiciona su acceso a las becas otorgadas por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología.
- 268.** Alegan que el Decreto impugnado condiciona el otorgamiento de becas para programas en los que no se cobran colegiaturas y establece un orden de prelación discriminatorio hacia las personas estudiantes en instituciones privadas para la asignación de becas, en contravención al artículo primero y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 269.** Sostienen que, el artículo 39 de la Ley General establece que conforme a la disponibilidad presupuestaria, el Gobierno Federal, a través del Consejo Nacional y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, establecerán programas para otorgar becas y apoyos complementarios a estudiantes que realicen estudios de posgrado o estancias posdoctorales en universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación nacionales y del extranjero, todo lo anterior, sin ningún tipo de participación de ninguna de las instituciones de educación privada.
- 270.** Aseveran que esta falta de participación de las instituciones de educación privada contradice incluso lo dispuesto por el artículo 10, fracción X, del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

decreto impugnado,¹¹⁴ toda vez que en él se establece la participación de los sectores público, social y privado en actividades de investigación humanística y científica.

- 271.** Para efecto de lo anterior, las fracciones II y IV del artículo 39 de la Ley General establece que los estudiantes de instituciones privadas podrán ser acreedores a becas nacionales y apoyos complementarios por parte del Consejo Nacional, conforme a la disponibilidad presupuestaria, siempre y cuando no la reciban de la institución en la que realicen estudios de doctorado o de maestría, y la institución asuma el compromiso de no cobrar colegiaturas u otros conceptos equivalentes a la persona becario.
- 272.** Desde el punto de vista de los accionantes, esta condición menoscaba los derechos de igualdad y no discriminación de las personas estudiantes de instituciones privadas pues restringe injustificadamente la participación en el otorgamiento de becas de los estudiantes de instituciones privadas frente a los estudiantes de instituciones públicas. Lo anterior, máxime si se considera que el requisito de que la institución privada asuma el compromiso de no cobrar colegiaturas u otros conceptos equivalentes no depende de la voluntad de los estudiantes aspirantes a la beca, sino que depende de que la propia institución asuma dicho compromiso.

¹¹⁴ **Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.**

Artículo 10. Las políticas públicas en la materia estarán sujetas a los siguientes principios: [...]

X. La participación de los sectores público, social y privado en actividades de investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, sobre la base de programas y proyectos específicos, así como su vinculación corresponsable con universidades, instituciones de educación superior, centros de investigación nacionales e internacionales y la comunidad en general;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

273. Para pronta referencia, a continuación, se reproduce el texto del precepto impugnado.

Artículo 39. *Conforme a la disponibilidad presupuestaria, el Gobierno Federal, a través del Consejo Nacional y de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, así como las universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, establecerán programas para otorgar becas y apoyos complementarios a estudiantes que realicen estudios de posgrado o estancias posdoctorales en universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación nacionales y del extranjero.*

El Consejo Nacional, sin tomar en cuenta la situación laboral de las personas solicitantes, otorgará becas nacionales y apoyos complementarios con base en las siguientes categorías del Sistema Nacional de Posgrados y sus correspondientes criterios de asignación:

I. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas.

*El Consejo Nacional, conforme a la disponibilidad presupuestaria, garantizará la asignación de becas nacionales a estudiantes que no la reciban de la institución en la que realicen estudios de doctorado o de maestría, **siempre y cuando ésta no les cobre colegiaturas u otros conceptos equivalentes**;*

II. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

En esta categoría, el Consejo Nacional, conforme a la disponibilidad presupuestaria, asignará becas nacionales a estudiantes que no la reciban de la institución en la que realicen estudios de doctorado o de maestría, **siempre y cuando ésta asuma el compromiso de no cobrar colegiaturas u otros conceptos equivalentes a la persona becario;**

III. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la profesionalización de las personas.

En esta categoría, el Consejo Nacional, conforme a la disponibilidad presupuestaria, asignará becas nacionales a estudiantes que no la reciban de la institución en la que realicen estudios de doctorado, de maestría o de especialidad en las áreas y los temas que defina la Junta de Gobierno del Consejo Nacional conforme a la Agenda Nacional, **siempre y cuando aquella no les cobre colegiaturas u otros conceptos equivalentes.** Además, dará preferencia a quienes cursen programas que impliquen prácticas inmersivas en los sectores público o social, y

IV. Programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector privado, que estén orientados a la profesionalización de las personas.

En esta categoría, el Consejo Nacional, conforme a la disponibilidad presupuestaria, podrá asignar becas nacionales a estudiantes que no los reciban de la institución en la que realicen estudios de doctorado, de maestría o de especialidad en las áreas y los temas que defina la Junta de Gobierno del Consejo Nacional conforme a la Agenda Nacional, **siempre y cuando aquella se comprometa a no cobrar colegiaturas u otros conceptos equivalentes a la persona becario.** Además,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

dará preferencia a quienes cursen programas que impliquen prácticas inmersivas en los sectores público o social.

Asimismo, conforme a la disponibilidad presupuestaria, el Consejo Nacional podrá asignar becas a quienes realicen actividades de investigación humanística o científica, desarrollo tecnológico o innovación en industrias relacionadas con las áreas que defina la Junta de Gobierno del Consejo Nacional conforme a la Agenda Nacional, siempre que las empresas en las que lleven a cabo sus actividades concurren en el financiamiento de las becas, en términos del Convenio que se celebre para tales efectos.

Para la asignación de becas al extranjero y, en su caso, apoyos complementarios, el Consejo Nacional considerará la relevancia y el aporte del proyecto al desarrollo humanístico, científico, tecnológico y de innovación, la trayectoria académica y profesional de las personas aspirantes, así como su orientación al estudio o investigación en áreas y temas que defina la Junta de Gobierno del Consejo Nacional en el marco de la Agenda Nacional.

En todo caso, la asignación de becas y apoyos similares, así como la ministración de los recursos correspondientes se hará directamente a las personas estudiantes sin la intermediación de coordinaciones, asociaciones, fundaciones o instituciones académicas o de la sociedad civil de ningún tipo.

Los Centros Públicos otorgarán becas y apoyos complementarios a sus estudiantes de licenciatura. El Consejo Nacional otorgará becas a las personas estudiantes de licenciatura que no los reciban del Centro Público correspondiente. Lo anterior, conforme a la disponibilidad presupuestaria respectiva.

La Junta de Gobierno del Consejo Nacional debe expedir el Reglamento de Becas para regular la asignación, seguimiento,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

suspensión, cancelación y terminación de becas y apoyos complementarios que correspondan al Consejo Nacional, así como para establecer sus modalidades, términos y condiciones, incluyendo los derechos y obligaciones de las personas becarias, así como las sanciones para los casos de incumplimiento y las demás disposiciones que sean necesarias para su óptima administración y operación."

- 274.** El primer objetivo a dilucidar es si el precepto impugnado establece una distinción por tratarse de sujetos que se encuentran en la misma categoría. En segundo término, de resultar que la norma si realiza tal distinción, es necesario realizar un escrutinio ordinario para concluir si la distinción que hace la disposición impugnada es válida.
- 275.** Antes de proseguir, es necesario entender a qué se refiere el precepto impugnado con los términos "becas y apoyos complementarios", "garantizará" de la fracción I del artículo 39 impugnado y por la frase "se comprometa a no cobrar colegiaturas y otros conceptos equivalentes" de las fracciones II y III del mismo artículo.
- 276.** Este Pleno concluye que por "becas y apoyos complementarios", el artículo 39 de la Ley General en estudio se refiere a estímulos distintos de las colegiaturas u otros conceptos equivalentes. Esto es así porque el mismo precepto excluye del beneficio de las becas y los apoyos complementarios a las y los estudiantes que paguen colegiaturas –ya en instituciones públicas, ya en privadas–. Así, "las colegiaturas y otros conceptos equivalentes" se deben entender como cuotas que se pagan para cubrir los costos de la impartición del servicio educativo.¹¹⁵ En

¹¹⁵ Véase también el amparo en revisión 211/2024 del índice de la Segunda Sala, resuelto el 04 de abril de 2025, aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Javier Laynez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

cambio, las "becas y apoyos complementarios" se refieren a apoyos para la manutención, transporte, vivienda y otros costos conexos a los estudios, diferentes de las cuotas por la matrícula estudiantil.

277. Por otro lado, es necesario interpretar el lenguaje diferenciado que utilizan las fracciones I, II, III y IV del artículo 39 de la Ley General en estudio para referirse a la asignación de recursos para becas y estímulos que haga el Consejo.¹¹⁶ Para este Tribunal Pleno, en todos los casos se trata de la posibilidad de que, atendiendo a la capacidad presupuestaria, el Consejo podrá otorgar los apoyos de forma equitativa. Esto significa que, no obstante que el precepto en análisis formule los supuestos de cada fracción con distinto lenguaje, la normatividad en sede administrativa y los actos particulares que asignen los recursos entre los estudiantes no deben discriminar a las y los estudiantes.

278. Por tanto, aun cuando el mismo precepto 39 menciona en su fracción I que el "Consejo garantizará la asignación", esto no conlleva una preeminencia de las instituciones públicas y los programas en esa fracción mencionados sobre los de las demás fracciones ya que el mismo texto admite que esta asignación se realizará "conforme a la disponibilidad presupuestaria". De otra manera, y por razones similares a las expuestas en el anterior apartado, se estaría discriminando a las y los estudiantes de los "*...programas de posgrado impartidos por universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público, que estén orientados a la investigación en ciencias y humanidades, incluidas las disciplinas creativas...*" sobre todos los demás estudiantes, sin

¹¹⁶ En efecto, la fracción I del artículo 39 en análisis habla de que "el Consejo garantizará la asignación", mientras que en el resto de las fracciones solo menciona que "el Consejo asignará" (fracciones II y III) o que "el Consejo podrá asignar" (fracción IV).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

una motivación razonable. En otras palabras, la porción "garantizará" admite una interpretación conforme que deja a salvo su validez.

- 279.** Habiendo dicho esto, aunque la minoría accionante impugna el artículo 39 por establecer una distinción discriminatoria entre estudiantes de los programas públicos y los privados, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que la distinción consiste, más bien, entre los estudiantes que deben pagar colegiaturas y los que no, con independencia del tipo de financiamiento –público o privado– que reciba la institución donde se cursan los estudios.
- 280.** En este sentido, de una lectura literal del precepto que se impugna, no existe un trato diferenciado entre los estudiantes de los programas que organizan las instituciones públicas y las privadas. En efecto, en cada una de las cuatro fracciones del artículo 39 se hace la salvedad de que las becas y estímulos no podrán destinarse para aquellas y aquellos estudiantes que paguen colegiaturas o cuotas similares. Así, desde esta perspectiva, el texto no estaría haciendo ninguna distinción entre la membresía de los estudiantes, según se trate de institutos del Estado, de la iniciativa privada, social o comunitaria.
- 281.** Sin embargo, un estudio más profundo del texto impugnado concluye que la diferencia de trato se da entre los y las estudiantes que pagan colegiatura y conceptos análogos y aquellos que no lo hacen, pudiendo ambos grupos encontrarse tanto en las instituciones estatales como en las no estatales. En efecto, en línea de lo determinado por la extinta Segunda Sala de esta Suprema Corte en el amparo en revisión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

211/2024,¹¹⁷ aunque existe un mandato de gratuidad de toda educación que preste el estado, dicha exigencia es progresiva y no es exigible de inmediato. Por tanto, no es dable suponer a priori que toda educación de posgrado que imparte el Estado es gratuita en este momento:¹¹⁸

“...la gratuidad de la educación superior no se garantiza de manera inmediata como ocurre con la educación básica, sino que se da de manera gradual y progresiva, mediante planes previstos a corto, mediano y largo plazo, dando como prioridad, al menos en un primer momento, al ingreso, permanencia y conclusión del nivel licenciatura para lo cual se estará integrando un fondo federal que permita hacer frente a esos requerimientos.

(...)

“En este sentido, la aplicación progresiva de la gratuidad en la educación superior implica la creación de un fondo federal previsto a futuro, lo cual hace que instituciones de educación superior, si bien tienen la obligación de cumplir con tal mandato constitucional, lo cierto es que están imposibilitadas para garantizar de manera inmediata en todos los planes y programas de todas las licenciaturas la total gratuidad de la educación superior, aun mas a nivel posgrado.

“Esto es, la progresividad de la gratuidad en educación superior y la gradualidad de su implementación implica que, en el periodo de transición habrán planes y programas que serán gratuitos, otros que posiblemente disminuirán sus costos e incluso algunos por los que aún se deberá pagar una contraprestación, ya que se está conformando el fondo federal que permitirá alcanzar la gratuidad

¹¹⁷ Resuelto en sesión de veintitrés de febrero de dos mil veinticinco de la entonces Segunda Sala de por mayoría de tres votos de la ministra Yasmin Esquivel Mossa y los ministros Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. La ministra Lenia Batres Guadarrama votó en contra.

¹¹⁸ Ibid., párrafos 74, 86 y 87.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

de la educación superior, destacando que su creación e implementación de acciones puntuales no implica que todas las personas tengan acceso a los servicios educativos gratuitos."

- 282.** De estas consideraciones se concluye que la medida impugnada más bien parece hacer una distinción de trato entre las y los estudiantes que pagan colegiatura o conceptos análogos y aquéllas y aquéllos que no lo hacen. Al poder cursar programas ambos grupos en instituciones tanto públicas como privadas, la distinción no se basa en el tipo de universidad o centro de investigación.
- 283.** Sin embargo, analizando el problema con más profundidad, este Tribunal Pleno concluye que la medida no implica una diferencia de trato entre estudiantes, sino una obligación homogénea a todas las instituciones educativas para aportar recursos que cubran los costos educativos de los programas en los que el Estado aporte apoyos, por igual.
- 284.** La iniciativa de Ley General en materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación no ofrece una argumentación expresa para la medida en estudio, que restringe la elegibilidad para becas y apoyos de posgrado exclusivamente a quienes no paguen colegiatura. No obstante, es posible inferir que dicha medida encuentra su motivación implícita en la eficiencia y eficacia del gasto público, que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena. Así la medida en análisis de hecho optimiza el subsidio público para estos programas, logrando que, tanto las instituciones públicas como las privadas, organicen su presupuesto interno, de tal manera que los costos de estos programas no sean financiados por los propios estudiantes sino por las respectivas instituciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 285.** De esta manera, lejos de excluir a algún tipo de estudiante, la medida busca que los apoyos públicos del Estado para estos programas no terminen subsidiando sus costos educativos. En otras palabras, al no tener que pagar cuotas o colegiaturas, las y los estudiantes, pueden destinar de forma íntegra y auténtica los apoyos públicos que les otorga el Estado para cubrir sus necesidades vitales y no para subsidiar los gastos que una eventual colegiatura ya les ocasionó.
- 286.** Más que excluir a estudiantes que cursan programas con colegiatura, la medida impone la obligación de fondear estos programas, valiosos para avanzar la ciencia, las humanidades, la tecnología y la innovación,¹¹⁹ tanto a las instituciones públicas como a las demás. En este sentido, se trata de una medida legislativa en beneficio a la formación de talento y la máxima eficiencia de los recursos públicos.
- 287.** Por ello, la medida consistente en restringir el acceso a las becas y apoyos complementarios para las y los estudiantes de posgrado de instituciones educativas que no cobren colegiaturas es válida. Lejos de hacer una distinción discriminatoria entre uno y otro tipo de estudiante, impone una obligación a todo tipo de institución educativa para que

¹¹⁹ **Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación**

Artículo 38. El Consejo Nacional, mediante un Sistema Nacional de Posgrados, organizará los programas acreditados ante la Secretaría de Educación Pública, a partir de la naturaleza pública o privada de la institución en que se impartan, y de la orientación del programa de posgrado a la investigación o a la profesionalización de las personas.

A través del Sistema Nacional de Posgrados, el Consejo Nacional facilitará y promoverá la creación y consolidación de programas de posgrado orientados a la investigación en todas las ciencias y humanidades, así como programas dedicados a la profesionalización de las personas en las áreas y los temas que defina la Junta de Gobierno del Consejo Nacional conforme a la Agenda Nacional.

La Junta de Gobierno del Consejo Nacional debe expedir los lineamientos para regular la integración y operación del Sistema Nacional de Posgrados.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

organice sus presupuestos de tal manera que sea ésta y no el estudiante la que cubra los costos educativos de estos programas.

288. Por estas razones es que es **infundado** el concepto de invalidez de las accionantes y debe concluirse la **validez de la medida impugnada**.

A.4) Análisis del artículo 33, fracción VI, respecto a la necesaria aportación de recursos de las personas del sector privado en los proyectos a los que participen.

289. Sostienen los accionantes que la fracción VI del artículo 33 del decreto impugnado impone una carga injustificada a los destinatarios de la Ley, pues establece que si alguien es investigador o estudiante en una institución privada deberá aportar recursos para financiar los proyectos en los que participen. Se reproduce la norma impugnada a continuación.

Artículo 33. *En el ámbito de sus competencias, el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y demarcaciones operarán los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo, según su naturaleza, objeto y regulación, conforme a las siguientes bases y principios:*

[...]

*VI. Para el financiamiento de proyectos en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación se procurará la concurrencia de aportaciones de recursos públicos y privados, nacionales e internacionales. **Las personas beneficiarias del sector privado deberán aportar recursos para el financiamiento de los proyectos en que participen, mediante convenios que antepongan el interés público, salvo que se trate de proyectos relacionados con prioridades o***

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

emergencias de Estado en donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada;

[...]

- 290.** Como se ve, el artículo antes citado hace una distinción entre las personas beneficiarias de las instituciones públicas y aquéllas del sector privado. Éstas últimas deben aportar recursos en los proyectos en los que participen.
- 291.** Como se argumentó ya en apartados anteriores, las instituciones de educación superior como los centros de investigación, tanto públicos como privados, forman parte de los mismos mecanismos de gobernanza en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación (es decir, los diversos "sistemas" que existen). Con sus naturales diferencias debido a su estatus, origen y organización, contribuyen a los objetivos de la política de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación. Por esta razón, las personas adscritas a unos y otros centros de investigación o docencia tienen la misma situación y realizan idénticas labores en lo que toca a las ciencias, humanidades, tecnologías e innovación.
- 292.** Sin embargo, a diferencia de los artículos analizados con anterioridad, este Tribunal Pleno concluye que la distinción que hace la medida es proporcional. Para llegar a tal conclusión, se analizará la medida impugnada haciendo un test de igualdad ordinario, pues, al no encontrarse frente a una categoría sospechosa o algún grupo que haya sido históricamente discriminado, el escrutinio no debe ser estricto. Para tal fin, se analizará si se busca un fin constitucional válido, si la medida es idónea para tal fin y, solo si la medida supera las primeras gradas del test,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

si no existen mecanismos menos restrictivos para lograrlo y la medida es proporcional.

- 293.** Antes de entrar al análisis de igualdad ordinario de la medida, es conveniente hacer una interpretación conforme del artículo 33, fracción VI, impugnado. En este sentido, debe entenderse que la obligación para las "personas beneficiarias del sector privado" de aportar recursos para el financiamiento de proyectos son personas morales y no físicas. Esto es así pues, de otra manera, la medida sería discriminatoria.
- 294.** Distinguir entre los y las investigadores del sector público, social o comunitario y los del privado para obligarles a otorgar recursos es discriminatorio. Como se desarrolló en el primer apartado de esta sección, las y los investigadores del sector público y del sector privado están en igualdad de circunstancias y realizan las mismas funciones respecto de la labor científica, humanística, tecnológica y de innovación. Por tanto, no hay razón para privilegiar los estímulos y ayudas a unas personas y restringírseles a otras.
- 295.** Habiendo hecho esta interpretación conforme, este Pleno procede al test de igualdad de la medida. El precepto impugnado tiene un fin válido, pues, aunque la iniciativa de la que surgió la Ley General impugnada no es expresa sobre la motivación de la medida, esta puede verse dirigida a la eficiencia en el gasto de los recursos públicos, en términos del artículo 134 de la Constitución. De esta manera, un reparto eficiente de los recursos para ciencia y tecnología buscaría distribuirlos de forma óptima para el logro de los beneficios de la ciencia y la innovación tecnológica, en términos del artículo 3º de la Constitución Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 296.** La medida está dirigida también al fin buscado. En otras palabras, debe tenerse en cuenta que es el presupuesto público el que, de igual manera, provee recursos para las instituciones del Estado y para los proyectos de investigación de los que habla la norma impugnada. En este contexto, a diferencia de otros artículos donde la norma distinguía entre instituciones públicas y otras (entre las que se encuentran, potencialmente, organismos privados, del sector social y, aun, comunitarios), en este caso la obligación de aportar recursos se limita a las personas morales privadas.
- 297.** En este sentido, la medida es necesaria pues amplía la base financiera para lograr el avance y alcance de los beneficios de la ciencia y la tecnología. En coherencia con la finalidad constitucional, se busca que también el sector privado aporte recursos valiosos para lograr tal fin, sin los cuales una verdadera política de ciencia y tecnología sería inviable. Así, no existe otra medida que se oriente al fin de forma menos restrictiva.
- 298.** Finalmente, la medida es proporcional en sentido estricto pues no excluye a las instituciones del sector privado de participar en los proyectos y recibir recursos públicos. Simplemente establece que también las instituciones privadas deberán aportar en términos de los convenios que se firmen. Adicionalmente, se establece una excepción tratándose de prioridades o emergencias de Estado, donde la concurrencia no sea posible o no esté justificada.
- 299.** Por tanto, se concluye que la norma impugnada, al imponer una carga de autofinanciamiento a los beneficiarios de recursos para proyectos en la iniciativa privada no realiza una distinción discriminatoria. En este

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

sentido, el artículo 33, fracción VI, en su porción normativa impugnada es válido.

B) Vulneración de la libertad de cátedra mediante los planes de estudio.

300. En diverso concepto de invalidez, aseveran las y los accionantes que la creación de planes de estudio y estrategias de las instituciones de educación que prevé la Ley General son contrarias a los derechos de educación, libertad de cátedra y libertad de expresión. Consideran que se establecen límites a la autonomía universitaria al establecer que las administraciones públicas locales definirán los programas de humanidades, ciencia, tecnología e innovación, lo que termina por traducirse en una presión sobre el contenido de las cátedras que se imparten en las instituciones.

301. Por otra parte, argumentan que el hecho de que la ley impugnada establece la consolidación de "*la nueva escuela mexicana*", sin definirla ni sustentarla en la Ley, viola la libertad de cátedra y el principio de seguridad jurídica. Lo mismo sucede al referir el decreto que la investigación se enfocará en los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la agenda nacional, los cuales no están definidos en la ley, y por ello, son completamente indeterminados y subjetivos.

302. A continuación, se reproducen los artículos impugnados para pronta referencia.

Artículo 18. *Los gobiernos de las entidades federativas elaborarán sus respectivos programas en materia de*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

humanidades, ciencias, tecnologías e innovación contemplando las propuestas que presenten las dependencias y entidades de la administración pública local que fomenten, realicen o apoyen actividades de investigación humanística o científica, desarrollo tecnológico e innovación. De igual manera, se tomarán en cuenta las opiniones que emitan los órganos internos consultivos, las universidades, las instituciones de educación superior, los centros de investigación y la comunidad en general, así como los sectores social y privado, de la entidad federativa correspondiente.

El diseño e implementación de los programas de las entidades federativas deberán contemplar como punto de partida las necesidades, problemáticas, capacidades y vocaciones de los municipios y de las demarcaciones, según corresponda, de conformidad con la legislación aplicable. Asimismo, los programas de las entidades federativas deberán ser congruentes con los fines, principios y bases de las políticas públicas.

[...]

Artículo 34. *Los mecanismos e instrumentos públicos de fomento y apoyo de las dependencias y entidades se destinarán de manera preponderante a becas de posgrado y posdoctorado, a apoyos económicos para las personas integrantes del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores que se encuentren realizando actividades en materia de humanidades, ciencias, tecnologías o innovación en universidades, instituciones de educación superior o centros de investigación del sector público, así como a proyectos y actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación relacionados con las áreas estratégicas o prioritarias del desarrollo nacional y los temas de interés público nacional o de atención indispensable considerados en la Agenda Nacional, en los términos de esta Ley.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

En todo caso, el Consejo Nacional, en coordinación con las autoridades competentes, debe promover la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que realicen o en que participen municipios, pueblos y comunidades indígenas, afroamericanos, campesinos y equiparables, con pleno respeto a su libre determinación y autonomía.

[...]

Artículo 42. *El Consejo Nacional y la Secretaría de Educación Pública deben impulsar el avance del conocimiento universal, mediante el otorgamiento de apoyos para la realización de investigación en ciencia básica y de frontera en todas las áreas y campos del saber científico, en particular cuando se lleven a cabo en universidades, instituciones de educación superior y centros de investigación del sector público.*

La Secretaría de Educación Pública, en coordinación con el Consejo Nacional, definirá los mecanismos de colaboración adecuados para impulsar programas de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación en las universidades e instituciones de educación superior.

En todo caso, las universidades, las instituciones de educación superior y los centros de investigación que reciban financiamiento público, en ejercicio de la autonomía que les reconozca la ley, estarán obligados a realizar investigación en ciencia básica y de frontera.

Artículo 43. *La Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional apoyarán conjuntamente la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que contribuyan tanto a garantizar el derecho humano a la educación a lo largo de la vida de las personas, como a consolidar la nueva escuela mexicana y desarrollar una*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

campaña nacional permanente de educación en materia de humanidades, ciencias, tecnologías e innovación.

Las universidades e instituciones de educación superior promoverán que sus docentes participen en actividades de investigación y aplicación innovadora del conocimiento, así como que su personal de investigación participe en actividades de enseñanza y tutoría.

- 303.** Es necesario establecer que la libertad de pensamiento y la libertad de cátedra son derechos fundamentales consagrados en el marco constitucional e internacional, orientados a garantizar que ningún poder del Estado imponga restricciones al desarrollo autónomo de las ideas, la investigación, la enseñanza y la expresión académica. En este sentido, no se vulneran tales libertades por el solo hecho de establecer lineamientos sobre el destino de los apoyos y estímulos públicos. Mientras la ley no imponga en general contenidos obligatorios, determine ciertas metodologías entre las aceptadas por la comunidad académica, ni prohíba líneas de investigación, expresiones doctrinales o enfoques pedagógicos, la libertad de cátedra permanece intocada.
- 304.** En particular, las disposiciones que determinan los criterios bajo los cuales el Estado mexicano asigna becas, fondos o apoyos no constituyen un límite al derecho de enseñar o investigar, sino una definición de política pública sobre el uso de recursos públicos, de acuerdo con las atribuciones que las autoridades tienen conferidas. Así, la ley no establece prohibiciones sobre lo que se puede investigar, enseñar o publicar; simplemente determina a qué condiciones deben sujetarse quienes deseen acceder a fondos públicos. Esto entra dentro del ámbito legítimo de la potestad del Estado para proveer recursos y estímulos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

suficientes para que toda persona goce de los beneficios del desarrollo tecnológico y científico, de acuerdo con las bases generales de la Ley General que ahora se analiza.¹²⁰

- 305.** Por tanto, mientras el Estado no imponga ideologías, dogmas o censura directa sobre el quehacer académico o científico, ni condicione la expresión a la conformidad con criterios ideológicos o políticos, no puede afirmarse que haya una vulneración a la libertad de cátedra ni a la libertad de pensamiento. La regulación de los apoyos públicos no implica la imposición de límites a la libertad académica, sino una política que establece condiciones para la asignación de recursos públicos. La autonomía de pensamiento y la pluralidad académica se mantienen

¹²⁰ **Constitución Federal**

Artículo 30. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

[...]

V. Toda persona tiene derecho a gozar de los beneficios del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica. El Estado apoyará la investigación e innovación científica, humanística y tecnológica, y garantizará el acceso abierto a la información que derive de ella, para lo cual deberá proveer recursos y estímulos suficientes, conforme a las bases de coordinación, vinculación y participación que establezcan las leyes en la materia; además alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

[...]

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional. Asimismo, para legislar en materia de ciencia, tecnología e innovación, estableciendo bases generales de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado, con el objeto de consolidar el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

siempre que las instituciones y personas puedan continuar investigando y enseñando con libertad, incluso si se reciben los apoyos gubernamentales, quedando a salvo la libertad de las personas de seguir su labor académica al margen del financiamiento estatal.

306. Los artículos impugnados no establecen restricciones a la libertad de cátedra, pues su ámbito de aplicación se limita a la promoción de la investigación en humanidades, ciencias, tecnologías e innovación, de acuerdo con los instrumentos de política pública que financie el Estado, en sus tres niveles de gobierno. Adicionalmente, los parámetros utilizados en los artículos que se impugnan ejercen una legítima facultad del Congreso de la Unión para fijar las coordenadas de la política pública en la materia.

307. Así, la remisión a las necesidades locales y municipales que hace el artículo 18 ya citado, al fijar el contenido esencial de los programas de las entidades federativas; los mecanismos e instrumentos de fomento y apoyo de los que habla el artículo 34; el énfasis en la investigación en ciencia básica y frontera del que habla el artículo 42, y el necesaria vínculo de las actividades investigadoras y académicas en la docencia y la tutoría del artículo 43, son coordenadas que el Congreso de la Unión fijó para la política pública de la materia. Su sola formulación en nada vulnera la libertad de pensamiento y de cátedra, contrario a lo que las y los accionantes pretenden.

308. Por tanto, se declara la validez de los artículos impugnados y analizados en este apartado.

C) Asimilación del personal académico de los Centros Públicos de Investigación a servidores públicos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

309. Argumentan las y los accionantes que el derecho a la libertad de cátedra se viola también con la expedición del decreto impugnado, toda vez que se le atribuye el carácter de servidor público a los educadores, académicos, investigadores, científicos, tecnólogos y otros profesionales que forman parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Lo anterior pues se dice que las autoridades pueden entrometerse en temas directamente relacionados con el alcance y contenido educativo, bajo el argumento de estar emitiendo lineamientos para delimitar las funciones administrativas.

310. Se reproduce la disposición impugnada a continuación.

Artículo 89. *Las personas humanistas, científicas, tecnólogas, innovadoras y técnicas adscritas a los Centros Públicos deberán observar en su desempeño los principios que rigen el servicio público. Asimismo, realizarán sus actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación con responsabilidad ética, social y ambiental.*

La Secretaría de la Función Pública, a solicitud del Consejo Nacional y tomando en cuenta el trabajo técnico especializado del personal de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación de los Centros Públicos, establecerá lineamientos que faciliten el adecuado cumplimiento de sus obligaciones administrativas, incluyendo la declaración patrimonial y de intereses.

311. Por un lado, este Tribunal Pleno concluye que, a diferencia de lo que alega la parte accionante, el artículo 89 de la Ley General en análisis no le confiere la categoría de servidor público, ni le somete al régimen de servicio público a todas y todos las y los investigadores del SNII. Al contrario, dicho precepto se refiere al personal adscrito a los centros

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

públicos. En efecto, de acuerdo con el artículo 4 del mismo ordenamiento, los centros públicos son los “Centros Públicos: Centros Públicos de Investigación Humanística y Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación”.¹²¹ Por su parte, el artículo 82 establece que únicamente son centros públicos las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que, de acuerdo con su instrumento de creación, tengan como finalidad preponderante la investigación en humanidades, ciencias, tecnologías, innovación o coadyuvar en la formación de la comunidad.¹²²

312. Es por ello que, cuando el artículo 89 impugnado habla del personal académico de los centros públicos, se debe interpretar como únicamente las personas que ahí laboran y que están adscritas como humanistas, científicos, tecnólogos e innovadores. Incluir a todas y todos las y los investigadores del SNII excede la interpretación razonable del precepto. Por tanto, la obligación a la que la norma se refiere se aplica únicamente al personal académico adscrito a los centros públicos a cargo de la Administración Pública Federal.

¹²¹ **Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.**

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

[...]

IV. Centros Públicos: Centros Públicos de Investigación Humanística y Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación;

¹²² **Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación.**

Artículo 82. Para efectos de esta Ley, serán considerados como Centros Públicos las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que de acuerdo con su instrumento de creación tengan como objeto predominante realizar actividades de investigación humanística y científica, desarrollo tecnológico e innovación o coadyuvar en la formación de la comunidad, y que sean reconocidas como tales por resolución de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional, previa solicitud debidamente justificada de la dependencia o entidad coordinadora del sector que corresponda, con la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos presupuestarios. Dicha resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

- 313.** En este sentido, cabe analizar si el artículo 89, ya citado, vulnera la libertad de cátedra del personal académico de los centros públicos de investigación, al equiparar su estatus al de los funcionarios públicos.
- 314.** En el amparo en revisión 311/2018, la entonces Segunda Sala se pronunció en relación con la naturaleza de los trabajadores de la Universidades públicas en el contexto del sistema nacional anticorrupción. En este sentido, concluyó que, atendiendo al cargo que ejercen pueden equipararse, e incluso ser funcionarios públicos en términos del Sistema Nacional Anticorrupción. Sin embargo, también concluyó la Sala que dicha situación no implica que todo trabajador universitario tiene esa característica. Incluso, no todas las personas que participan de la labor universitaria serían trabajadores, por ejemplo, los miembros del Consejo Universitario, dentro de los que figuran profesionistas que ocuparon el cargo de rectores de la Universidad y que pueden o no ser parte de la actual comunidad universitaria; conferencistas; invitados, y demás académicos que participan en la institución y que no laboran en ella.¹²³
- 315.** Más aún, en línea con lo resuelto por la extinta Segunda Sala, la calidad de servidor público sólo se encuentra relacionada con los efectos de las responsabilidades administrativas, las cuales sólo son aplicables a los sujetos que ejerzan recursos públicos. Por eso, no debe entenderse que todo trabajador universitario es un servidor público, pues no todos actúan por mandato de una ley en sentido formal, sino que algunos lo hacen en términos de los estatutos internos. Además, los trabajadores

¹²³ Amparo en revisión 311/2018, resuelto en sesión del 03 de octubre de 2018 por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

universitarios pueden desempeñar servicios profesionales de dos tipos, de carácter académico o administrativo, y dependiendo de ello realizan funciones totalmente diferentes, con características específicas y desvinculadas entre sí.

- 316.** En el mismo amparo en revisión, la extinta Segunda Sala estableció que el sistema anticorrupción y el régimen de responsabilidades administrativas no pueden penetrar en la vida interna de las instituciones públicas de educación superior, porque en términos del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aquéllos sólo están dirigidos a quienes figuren como servidores públicos, que son los representantes de elección popular, los miembros de los Poderes Judiciales, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los Poderes Legislativos o en la Administración Pública, así como a los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes como ya se vio son distintos a las universidades públicas.
- 317.** Aunque los precedentes citados hacen referencia a Universidades con autonomía, estos son relevantes para el caso de estudio. El personal académico conformado por los humanistas, científicos, tecnólogos e innovadores de los centros públicos de la APF no puede equipararse a otros servidores públicos que tienen labores administrativas y, como tales, ejercen recursos públicos.
- 318.** Sin embargo, este personal académico sí presta sus servicios en instituciones del Estado y, bajo tal calidad, está sujeto a ciertas obligaciones del servicio público frente a las organizaciones que lo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

contratan. Por tanto, es razonable que el precepto impugnado establezca que la extinta Secretaría de la Función Pública determinará los lineamientos relevantes que regirán el desempeño del personal académico adscrito a los centros públicos, entre ellas, la presentación de la declaración patrimonial y de intereses.

- 319.** En todo caso, se hace la acotación que tales obligaciones no podrán equipararse a las que rigen a otros servidores públicos, pues, por la naturaleza de su encargo, los y las investigadores y docentes están sujetos a exigencias académicas bien precisas, de un *servicio técnico especializado*. Entre otras, la libertad de cátedra y de investigación que debe garantizarse en todo momento.
- 320.** Por ello, principios del servicio público como el de mando, el de lealtad, el de disciplina, el de legalidad u otros que rigen el procedimiento administrativo deben dar cabida a las debidas garantías de la labor académica y docente. Así, cada integrante del personal académico debe gozar de espacios en los que pueda libremente desempeñar su labor, sin que exista un cuerpo normativo o un conjunto de superiores jerárquicos que regule al detalle su actuar, sus líneas de investigación, su metodología docente o académica, el modo y lugar donde realizan sus investigaciones, etc.
- 321.** Por estas razones es que se reconoce la validez del precepto impugnado.

D) Participación de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina en el Consejo.

- 322.** Finalmente, la minoría accionante impugna la Ley General en análisis pues considera que la participación de la Secretaría de la Defensa y de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Secretaría de Marina en los órganos de gobierno del Consejo Nacional pues esta carece de una conexión directa con sus atribuciones, lo que constituye una violación a la Constitución. Argumentan, además, que la participación de las fuerzas armadas en la Junta de Gobierno del Consejo Nacional podría suponer una limitación a ciertas investigaciones a cargo del personal académico que recibe estímulos u apoyos del Consejo y que dirige su investigación a revisar la labor del ejército y la marina mexicanos con una visión crítica.

323. Se reproduce el artículo impugnado.

Artículo 68. *La Junta de Gobierno estará integrada por la persona titular de la Dirección General, quien la presidirá, y por representantes de las siguientes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal:*

I. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;

II. Secretaría de Bienestar;

III. Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes;

IV. Secretaría de Cultura;

V. Secretaría de Economía;

VI. Secretaría de Educación Pública;

VII. Secretaría de Energía;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

VIII. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IX. Secretaría de la Defensa Nacional;

X. Secretaría de Marina;

XI. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

XII. Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII. Secretaría de Salud, y

XIV. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

Las personas representantes propietarias de las Secretarías de Estado de la Administración Pública Federal deberán contar al menos con el nivel de Subsecretaría y podrán nombrar suplente, quien deberá contar por lo menos con el nivel de Dirección General o equivalente. Las personas representantes propietarias y suplentes serán preferentemente las que tengan entre sus funciones promover la investigación humanística y científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en la dependencia de que se trate.

La persona titular de la Presidencia de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional, a partir de las propuestas que realice la persona Coordinadora del Órgano Interno Consultivo, invitará a formar parte de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

la Junta de Gobierno, con voz y voto, a ocho representantes de la comunidad y de los sectores social y privado, quienes contarán con un suplente. Las invitaciones se realizarán conforme a criterios de paridad de género, equilibrio regional y equidad institucional y sectorial, y se renovarán al menos cada dos años para garantizar el carácter plural e incluyente de la Junta de Gobierno.

Los integrantes a los que se refiere el párrafo anterior deberán hacer del conocimiento de la Junta de Gobierno las opiniones y propuestas que formulen los grupos de trabajo del Órgano Interno Consultivo sobre los asuntos competencia de aquélla.

A las sesiones de la Junta de Gobierno se podrá invitar con voz, pero sin voto, a las personas servidoras públicas, académicas, humanistas, científicas, tecnólogas, innovadoras y, en general, a cualquiera que, por sus conocimientos y experiencia, se estime pudiese contribuir a la deliberación de los asuntos de competencia de la Junta de Gobierno. Asimismo, se invitará a un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que participe con voz, pero sin voto, en las sesiones de la Junta de Gobierno.

Dicho órgano celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces por año, así como las extraordinarias que proponga la persona titular de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Presidencia o por lo menos la mitad de sus integrantes. Las sesiones requerirán un mínimo de la mitad más uno de sus integrantes para ser válidas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de sus miembros presentes. De ser el caso, la persona titular de la Presidencia de la Junta de Gobierno tendrá el voto de calidad.

El informe nacional sobre el estado general que guardan las humanidades, las ciencias, las tecnologías y la innovación será presentado cada año por la persona titular de la Dirección General del Consejo Nacional en una sesión extraordinaria presidida por la persona titular del Ejecutivo Federal.

- 324.** El artículo 129 de la Constitución Federal señala que, en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que le confiera la misma Constitución y las leyes que de ella emanen.¹²⁴ En la acción de inconstitucionalidad 1/1996, esta Suprema Corte interpretó las atribuciones castrenses a la luz del mismo artículo 129 constitucional. De ahí surgió un criterio jurisprudencial¹²⁵ que establece que las fuerzas

¹²⁴ **Constitución Federal**

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tenga previstas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

¹²⁵ Tesis: P./J. 38/2000 de rubro y texto: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN). La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

armadas pueden acudir en auxilio de las autoridades civiles en materia de seguridad pública. Sin embargo, dicho pronunciamiento se ciñe a los casos en los que las autoridades civiles soliciten el apoyo de la fuerza.

325. Este Tribunal Pleno concluye que la disposición impugnada no implica que las fuerzas armadas presten apoyo de la fuerza en las labores de la Junta de Gobierno del Consejo Nacional. Al contrario, su membresía a dicha Junta se da en un entorno de coordinación. Al formar parte de la Administración Pública Federal y tener necesidades en materia de ciencias, tecnologías e innovación, pueden aportar la visión que, para la ciencia, la tecnología y la innovación, trae aparejada su especialización. De forma particular, ante el peligro de que se agudicen retos relacionados con la seguridad pública, en los que ya colaboran, en la política de ciencia, tecnología e innovación.

326. La disposición impugnada no implica que toda la política de ciencia y tecnología pase a través de las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina, ni que la agenda de la materia se sectorice en estos ministerios.

apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables." [Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 192080, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: P./J. 38/2000, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XI, Abril de 2000, página 549, Tipo: Jurisprudencial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

Al contrario, los votos de las dos secretarías constituyen una minoría de entre las catorce entidades que componen la Junta de Gobierno de forma permanente. A esta membresía debe adicionársele ocho representantes más de la comunidad académica y los sectores social y privado. Finalmente, del propio texto del artículo impugnado se desprende que la labor de la Junta de Gobierno es mediata, es decir, no se encarga de las decisiones del día a día del Consejo Nacional, sino de decisiones más fundamentales y que, por tanto, son coherentes con reuniones ordinarias que marca el artículo impugnado, más alejadas una de otra.

327. Por estas razones es que se reconoce la validez del artículo 68 de la Ley General en análisis.

VII. EFECTOS

328. De conformidad con la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,¹²⁶ este Tribunal Pleno debe establecer y concretar los efectos de esta sentencia.

329. Se determina que la sentencia surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de la Unión.

¹²⁶ "Artículo 41.- Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...]

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA 128/2023

VII. DECISIÓN

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

PRIMERO. Es **procedente pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce **la validez** del *Decreto por el que se expide la Ley General en Materia de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y de la Ley de Planeación*, publicado el ocho de mayo de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Semanario Judicial de la Federación **y su Gaceta**.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 126/2023 Y SU ACUMULADA
128/2023**

PONENTE

MINISTRA SARA IRENE HERRERÍAS GUERRA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO