

*Gobierno del Estado
Libre y Soberano de Chihuahua*



Registrado como
Artículo
de segunda Clase de
fecha 2 de Noviembre
de 1927

Todas las leyes y demás disposiciones supremas son obligatorias por el sólo hecho de publicarse en este Periódico.

Responsable: La Secretaría General de Gobierno. Se publica los Miércoles y Sábados.

Chihuahua, Chih., miércoles 26 de marzo de 2025.

No. 25

Folleto Anexo

**PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN**

**SENTENCIA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL N° 117/2021**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-95

**CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 117/2021**
**PROMOVENTE: COMISIÓN
ESTATAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE
CHIHUAHUA**
**DEMANDADOS: PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA**

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
COTEJÓ
SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ
SECRETARIO AUXILIAR: LUIS ITZCÓATL ESCOBEDO LEAL
COLABORÓ: JOSÉ FUENTES ROSALES

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua promueve demanda de controversia constitucional en contra el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua el siete de agosto de dos mil veintiuno, que, entre otros aspectos, reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua; específicamente, impugna los artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII; 22 D, párrafo segundo y tercero, y 22 H.



LA CORTE DE
DE LA NACIÓN
GENERAL DE ACUERDO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	7
II.	FIJACIÓN DE LAS NORMAS, COSTOS U OMISSIONES RECLAMADAS	Se precisan las normas que se tienen por efectivamente impugnadas.	8
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno .	10
IV.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	El órgano garante tiene legitimación activa para promover la presente controversia constitucional.	10
V.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Las autoridades demandadas cuentan con legitimación pasiva .	12
VI.	CAUSAS IMPROCEDENCIA DE Y SOBRESEIMIENTO	Las partes no hicieron valer causas de improcedencia o sobreseimiento y tampoco se advierte alguna de oficio.	14

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

VII.	ESTUDIO DE FONDO	VII. 1 Parámetro de regularidad constitucional	15
		VII. 2 Análisis de los conceptos de invalidez	40
		<u>Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control</u>	
		<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 22 B, fracción II • Artículo 22 B, fracción X • Artículo 22 B, fracción XXII • Artículo 22 B, fracción XIX 	
		<u>Tema 2. Requerimiento a las y los servidores públicos de la Comisión</u>	82
		<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 22 D, párrafos segundo y tercero 	
		<u>Tema 3. Informe de gestión del órgano interno de control</u>	91
		<ul style="list-style-type: none"> • Artículos 22 B, fracción XVII y 22 H 	
VIII.	EFFECTOS	<p>Se precisan los efectos de la sentencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Declaratoria de invalidez. • Extensión de invalidez. • Previsión sobre el plazo aplicable para no generar un vacío normativo. • Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez. • Notificaciones. 	97
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII, 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa “Las y los servidores públicos de la Comisión Estatal estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el</p>	100



FORMA A-55

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Órgano Interno de Control", y 22 H de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, reformados y adicionados mediante el DECRETO N° LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa "de dos hasta diez días hábiles", y tercero, de la referida Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

CUARTO. Se declara la invalidez, por extensión, del numeral 2.1, párrafo primero, en su porción normativa "hasta de diez días hábiles", de la GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, emitida mediante el ACUERDO N° 002/2024, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el trece de abril de dos mil veinticuatro.

QUINTO. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chihuahua, en la inteligencia de que, en tanto se subsana el vicio advertido respecto del plazo que tienen las personas servidoras públicas para atender los requerimientos que formule el órgano interno de control, en el



SE
EN
TE

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

		<p>orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en el artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.</p> <p>SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 117/2021
PROMOVENTE: COMISIÓN
ESTATAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS DEL ESTADO DE
CHIHUAHUA
DEMANDADOS: PODERES
LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL
ESTADO DE CHIHUAHUA**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

**SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN TINAJERO SÁNCHEZ
SECRETARIO AUXILIAR: LUIS ITZCÓATL ESCOBEDO NEAL
COLABORÓ: JOSÉ FUENTES ROSALES**

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 117/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua contra el Congreso y el Poder Ejecutivo, ambos de dicho Estado, en la que impugna diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, reformadas y adicionadas mediante Decreto LXXI/RFLEY/1039/2021, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno mediante buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Néstor Manuel Armendáriz Loya, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, en la que demandó la invalidez del

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E. publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el siete de agosto de dos mil veintiuno, que, entre otros aspectos, reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua; específicamente impugna sus artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII; 22 D, párrafo segundo y tercero y 22 H.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la actora expuso esencialmente los siguientes conceptos de invalidez:

- **Primero.** La forma en que el Congreso redactó las atribuciones del órgano interno de control de la Comisión rebasa los fines de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, atentando contra los principios de autonomía, autogobierno e independencia de gestión, división de poderes y supremacía constitucional previstos en los artículos 49, 73, fracciones XXIX-V, 102, fracción B, 113 y 133 de la Constitución Federal, además de que contradice el texto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- El artículo 22 B, fracción X impugnado al no delimitar las funciones que podrá inspeccionar el órgano interno de control, así como las áreas u órganos en los que realizará intervenciones de control, permite que dicho órgano actúe arbitrariamente.
- El texto de la Ley General de Responsabilidades Administrativas es claro en establecer que la esfera de atribuciones de los órganos internos de control es: a) investigar, substanciar y resolver faltas no graves cometidas por las personas servidoras públicas; y b) promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, por lo que el texto de la norma combatida excede por mucho la esfera de atribuciones que desde la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establecen en favor de los órganos internos de control.
- La revisión de las actividades sustantivas de la Comisión viola su autonomía pues una unidad administrativa podría realizar actos de intromisión en la protección de los derechos humanos en el sistema no jurisdiccional al convertirse en una "tercera instancia" de las decisiones que se adopten erigiendo un "control paralelo" al legalmente previsto.
- El artículo 22 D impugnado vulnera los principios de autonomía, autogobierno e independencia de gestión, seguridad jurídica y supremacía constitucional al facultar al órgano interno de control para que en cualquier tiempo y sin que medie una investigación, realice requerimientos, solicite información y exija que se le permita la revisión de lo que mejor le parezca, sin tener que fundar y motivar su decisión y sin ser superior jerárquico, lo cual genera el riesgo de intromisión en las funciones sustantivas de la Comisión Estatal.
- El Congreso estatal rebasó el modelo previsto por el legislador nacional en perjuicio de las personas servidoras públicas de la Comisión porque les impone la obligación de proporcionar información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les realice el órgano interno de control, sin que medie una investigación por presuntas irregularidades en el ejercicio de sus funciones y acorta el plazo para desahogar el requerimiento.
- **Segundo.** El artículo 22 B, fracción XIX invade la esfera competencial de la Comisión actora y vulnera los principios de autonomía y autogobierno de esta al facultar al titular



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

del órgano interno de control para nombrar al personal que conformará esa unidad administrativa, ello a pesar de que el artículo 15, fracción II de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua dispone en favor de su Presidente la facultad de nombrar a los funcionarios y personal bajo su autoridad.

- **Tercero.** El artículo 22 B, fracción XXII impugnado que faculta al órgano interno de control para emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general que requieran para su debida organización y funcionamiento, vulneran la esfera competencial de la Comisión que atenta además contra los principios de autonomía y autogobierno, toda vez que en términos del artículo 15, fracción II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua corresponde al Consejo Consultivo de la propia Comisión establecer los lineamientos generales, así como el Reglamento y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión. En ese sentido, no es dable que una unidad administrativa emita disposiciones de obligatoriedad general, máxime que, en un dado caso, pueden coexistir instrumentos normativos con disposiciones contrarias.
- **Cuarto.** El artículo 22 B, fracción II impugnado que otorga al órgano interno de control la facultad para fiscalizar y verificar que el ejercicio del gasto de la Comisión se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y los montos autorizados, contradice los artículos 14, 16, 73, fracciones XXIV y XXIX-V, 108, 113, 116, fracción II y 133 de la Constitución Federal, así como la distribución de competencias que realiza la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues el único órgano especializado y competente para fiscalizar es la entidad fiscalizadora federal o local que, en el caso de Chihuahua, es la Auditoría Superior del Estado.
- Al respecto, el artículo 14 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua establece que la fiscalización de la cuenta pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, lo que implica revisar: a) la ejecución del presupuesto de las entidades fiscalizadas y que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizadas; b) si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de registro y contabilidad gubernamental; c) si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales se ajustaron a la legalidad y d) comprobar si el ejercicio de la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos.
- En ese sentido, la actividad de fiscalización y control corresponde en exclusiva a las Auditorías Superiores de la Federación y de cada entidad federativa, de lo contrario se vulnera la esfera de competencia de éstas que genera una intromisión indebida en la autonomía y autogobierno de la Comisión.
- **Quinto.** Los artículos 22 B, fracción XVII y 22 H impugnados transgreden la competencia de la Comisión y por ende su autonomía, ya que disponer la obligación del órgano interno de control de remitir al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual genera una suspicacia nociva relativa a una posible intervención en sus funciones por parte de dicho Poder, además de que no se prevé quién podrá exigir responsabilidad al titular del órgano interno de control, pues se elimina la facultad que tenía el Consejo de la Comisión de ordenar su comparecencia.

3. **Radicación y turno.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte tuvo por recibido el escrito de demanda y ordenó formar y registrar el expediente físico y electrónico relativo a la controversia constitucional 117/2021. Asimismo, turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para instruir el procedimiento correspondiente, toda vez que se le designó

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

instructora en la acción de inconstitucionalidad 133/2021 y en las controversias constitucionales 114/2021 y 116/2021, en las cuales se impugna el mismo Decreto.

4. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno, la Ministra instructora **admitió** la demanda y tuvo como demandados al Poder Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua.
5. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el ocho de diciembre de dos mil veintiuno, el Congreso del Estado de Chihuahua por conducto del Secretario de Asuntos Legislativos y Jurídicos, contestó la demanda en los siguientes términos:

Manifestaciones diversas

- Para la aprobación y expedición de las normas tildadas de inconstitucionales se cumplieron con todos los requisitos establecidos en los artículos 68 de la Constitución y 167 de la ley Orgánica del Poder Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua.

Contestación a los conceptos de invalidez

- En relación con el concepto de invalidez primero, son del todo inconducentes los razonamientos para demostrar la supuesta contravención de los artículos 22 B, fracción X y 22 D impugnados al orden constitucional o para acreditar una invasión de la autonomía, la independencia y el autogobierno de la Comisión accionante.
- Las facultades concedidas al órgano interno de control en los 22 B, fracción X y 22 D impugnados en nada invaden las facultades propias del instituto ni contravienen el orden constitucional, ya que solo se centran en que dicho órgano de control se constituya no en una unidad administrativa, sino en un órgano parte de una instancia de coordinación que previene y combate actos de corrupción, como lo es solicitar información, realizar auditorías, visitas de inspección, de intervención de control, investigaciones, etc. dentro del plazo concedido legalmente, lo que no podría lograrse si no se le permite mantener independencia en las funciones que desarrollan las autoridades que lo integran y contar con los recursos necesarios.
- Las facultades concedidas a los órganos internos de control no invaden las facultades de autogobierno, autonomía e independencia del instituto accionante, porque además de que el referido órgano es una instancia coordinada de creación constitucional, lo cierto es que las atribuciones impugnadas no van dirigidas a obstaculizar el ejercicio del servicio público de garantizar el derecho acceso a la información y protección de datos personales.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- En relación con el concepto de invalidez segundo en nada se interfiere con las facultades de autonomía, independencia y autogobierno de la Comisión al establecerse en el artículo 22 B, fracción XIX la facultad del órgano interno de control para nombrar y remover libremente al personal de ese órgano, ya que en términos del artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los órganos constitucionales autónomos los órganos internos de control son instancias que cuentan con autonomía técnica y de gestión, por lo que no son una unidades administrativas con dependencia jerárquica y funcional, aun cuando tengan una dependencia presupuestaria.
- En esa lógica, si la persona titular del órgano interno de control no puede ser designada por el ente en el cual ejerce sus atribuciones, la misma suerte debe observarse respecto de las autoridades investigadoras, sustanciadoras y auditoras adscrita a dicho órgano interno.
- En cuanto al concepto de invalidez tercero el artículo 22 B, fracción XXII en nada invade la esfera competencial de la Comisión accionante, ni atenta contra su autonomía, autogobierno e independencia, toda vez que el órgano interno de control al ser una instancia que requiere autonomía técnica y de gestión implica tener la facultad de ejercer sus atribuciones sin la intervención o inferencia de otra autoridad del propio ente público, por lo que requiere emitir las normas para su debida organización y funcionamiento.
- En ese sentido, la atribución para emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general no transgrede la esfera competencia de la Comisión estatal porque incluso es acorde con las facultades otorgadas en los artículos 10, fracción I, 15 y 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Respecto al cuarto concepto de invalidez, la atribución del órgano interno de control para fiscalizar y verificar el ejercicio del gasto de la Comisión prevista en el artículo 22 B, fracción II impugnada debe considerarse que son facultades propias de éste al ser una instancia de coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización en términos del artículo 113 de la Constitución Federal, por lo que tales facultades no van dirigidas a obstaculizar las decisiones jurídicas, ni la salvaguarda de los derechos humanos que realiza la accionante, por lo que no se afecta su autonomía e independencia.
- En relación con el quinto concepto de invalidez, son infundados los argumentos que pretenden demostrar que los artículos 22 B, fracción XVII y 22 H impugnados transgreden la competencia y autonomía de la Comisión, toda vez que presentar informes de actividades financieras es obligación de cualquier ente u organismo público, máxime si forma parte del estructura gubernamental en la que se destina gasto público para su funcionamiento. Finalmente, el informe al que hace alusión la porción normativa combatida se refiere a las actividades realizadas por el titular del órgano interno de control, por lo que no puede ni debe vulnerar la autonomía e independencia de la Comisión.

6. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal¹, el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua por conducto de la Directora General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado, contestó la demanda en los siguientes términos:

¹ El ocho de diciembre de dos mil veintiuno.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

- En el procedimiento de creación de las reformas impugnadas, el legislador local consideró a los órganos internos de control como instancias dirigidas a combatir hechos de corrupción.
- En términos de la fracción III, del artículo 109 de la Constitución Federal, los órganos internos de control tendrán en su ámbito de competencias las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.
- La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que los órganos internos de control son unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como en los órganos constitucionales autónomos, por lo que son competentes para implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Anticorrupción.
- Con las facultades otorgadas al órgano no se viola el marco legal establecido en la Constitución Federal, ni en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, porque se encuentran alineadas al fin perseguido, consistente en la implementación del Sistema Anticorrupción para el mejor funcionamiento de la Comisión, pues sólo tiene facultades respecto a la actuación de los servidores públicos y no como tercera instancia, al encontrarse impedido para intervenir en las funciones de la accionante.
- La facultad del órgano para nombrar y remover al personal que lo integre no vulnera los principios de autonomía y autogobierno por no afectarse las funciones sustantivas de la Comisión.
- La facultad de emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general no transgrede la esfera competencial del actor porque se encuentra limitada a la organización y funcionamiento del órgano.
- Finalmente, la obligación del órgano de remitir al Congreso estatal copia del informe anual no contraviene la autonomía de la Comisión actora, toda vez que no implica una intromisión, sino que se trata de un relación de colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

7. **Pedimento.** El Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon manifestación o pedimento alguno.

8. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y cierre de instrucción.** El uno de febrero de dos mil veintidós, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente, por lo que, en acuerdo de la misma fecha, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

9. **Primer retorno.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil veintitrés, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó retornar el expediente a la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la continuación del trámite respectivo.
10. **Segundo retorno.** Finalmente, conforme a lo resuelto en sesión privada del Tribunal Pleno celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil veintitrés, mediante proveído de uno de diciembre del mismo año, la Ministra Presidenta ordenó retornar esta acción de inconstitucionalidad a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para que continuara actuando como instructora de este asunto, en tanto que guarda conexión con la diversa acción de inconstitucionalidad 133/2021 turnada a la propia Ministra.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso k de la Constitución General², 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³ y segundo, fracción I, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General⁴ 2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés de este Alto Tribunal⁴, por tratarse de un conflicto entre un órgano

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(...)

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y

(...).

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

constitucional autónomo local y los poderes legislativo y ejecutivo, todos del Estado de Chihuahua, en el que se combaten normas de carácter general.

II. FIJACIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

12. En términos de lo dispuesto en la fracción I, del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, esta Suprema Corte advierte que en el apartado respectivo del escrito de demanda, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua señaló como normas impugnadas aquellas contenidas en el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno, por el cual se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, específicamente los artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII; 22 D, párrafo segundo y tercero y 22 H de la referida ley, los cuales se tienen como efectivamente impugnados y cuyo contenido se transcribe a continuación:

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua

Artículo 22 B.- El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
[...]

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

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; [...]

⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

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

XVII. Presentar de manera informativa al Consejo, en el mes de diciembre, un plan anual de trabajo para el siguiente ejercicio, el cual podrá ser modificado en atención a las circunstancias operativas del Órgano Interno de Control; así como un informe de gestión anual en el mes de febrero, respecto del ejercicio inmediato anterior al que se reporta
[...]

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

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

Artículo 22 D.- El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones que la Constitución Política del Estado y esta ley confieren a las y los servidores públicos de la Comisión Estatal.

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

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

Artículo 22 H. La persona titular del Órgano Interno de Control deberá remitir al Congreso del Estado, copia de su informe de gestión anual, en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta.

[Énfasis añadido]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

III. OPORTUNIDAD

13. Conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶, el plazo para promover controversia constitucional contra normas de carácter general es de treinta días a partir del día siguiente a la fecha de su publicación.
14. En el caso, las normas impugnadas contenidas en el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E. fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el siete de agosto de dos mil veintiuno. Así, el plazo para la impugnación transcurrió del lunes nueve de agosto al miércoles veintidós de septiembre de dos mil veintiuno⁷.
15. Por lo tanto, si la demanda fue depositada mediante buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno, su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

16. En términos del artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal,⁸ los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas tienen legitimación para promover este medio de control constitucional.

⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: [...]

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, [...]

⁷ Del cómputo se descuentan los días 14, 15, 21, 22, 28, 29 de agosto, así como 4, 5, 11, 12, 14, 16, 18 y 19 de septiembre, todos de dos mil veintiuno, por ser inhábiles en términos del artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 15 de septiembre del año referido, por ser inhábil en términos de lo dispuesto en el inciso N del punto primero del Acuerdo General Plenario 18/2013, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...) I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-25

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

17. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ y 4, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua¹⁰, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de esa entidad federativa es un órgano constitucionalmente autónomo para efectos de la promoción de esta controversia constitucional.
18. En representación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua comparece Néstor Manuel Armendáriz Loya, en su carácter de Presidente de tal órgano autónomo, cargo que acredita con la copia certificada del Decreto LXVI/NOMBR/0327/2019 H.P.O. de doce de abril de dos mil diecinueve, por medio del cual fue designado por el Congreso del Estado de Chihuahua para fungir con ese carácter a partir del quince de abril de dos mil diecinueve por un periodo de cinco años.
19. Dicha representación se corrobora con lo dispuesto en el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua¹¹

[...]

⁹ Artículo 102.

[...]

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

[...]

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. [...]

¹⁰ Artículo 4o. [...]

[...]

El Estado cuenta con un órgano de protección de los derechos humanos denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las siguientes atribuciones y organización:

[...]

¹¹ Artículo 15. El presidente de la Comisión Estatal tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Estatal;

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

que establece que corresponde a la persona presidenta de tal órgano ejercer su representación legal. En consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia¹², procede reconocer la representación del Presidente del organismo garante estatal en cuestión para promover la presente controversia constitucional.

20. En adición a lo anterior, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía, por la afectación que aduce le generan en su esfera de atribuciones y autonomía los preceptos legales aquí impugnados expedidos por el Congreso y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chihuahua.

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

21. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chihuahua, demandados, cuentan con legitimación pasiva en términos de lo dispuesto en la parte final del inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional¹³.

¹² **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

IV. El Procurador General de la República."

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

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

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

¹³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

22. En lo que corresponde a la representación en el proceso, Everardo Rojas Soriano, quien contestó la demanda en representación del Poder Legislativo en su carácter de Secretario de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Congreso de Chihuahua, está legitimado para representar al Poder Legislativo de ese Estado en términos del artículo 130, fracciones XX y XXI de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua¹⁴, lo que quedó acreditado en el expediente con la copia certificada del decreto LXVII/NOMBR/0006/2021 I P.O., emitido por el órgano legislativo en cuestión.
23. Por su parte, Sahara Gabriela Cárdenas Fernández, quien contestó la demanda en representación del Poder Ejecutivo estatal en su calidad de Directora General de Normatividad de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua, cuenta con legitimación en el proceso para acudir en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua.
24. Lo anterior, en ejercicio de la facultad establecida por el artículo 35 Ter, fracción XIV, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua (en su texto en vigor al momento de la presentación del oficio de contestación, correspondiente al adicionado mediante decreto publicado en el medio de divulgación estatal oficial de cuatro de septiembre de dos mil veintiuno)¹⁵ que le fue delegada por el entonces Secretario de Coordinación

k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y (...)

¹⁴ **Artículo 130.** A la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos corresponde el despacho de lo siguiente: [...]

XX. Atender los asuntos legales del Congreso en sus aspectos jurídicos, consultivos, administrativos y contenciosos.

XXI. Representar al Congreso, conjunta o separadamente con quien presida la Mesa Directiva, en los juicios en que sea parte."

¹⁵ **Artículo 35 Ter.** La Secretaría de Coordinación de Gabinete tendrá las siguientes atribuciones: [...]

(ADICIONADA [N. DE E. CON SUS INCISOS], P.O. 4 DE SEPTIEMBRE DE 2021)

XIV. En materia de Consejería Jurídica:

a) Ejercer como titular de la Consejería Jurídica del Estado con las facultades de representación legal de la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado, más amplias y

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

de Gabinete del Gobierno del Estado de Chihuahua, en conformidad con la parte final del propio dispositivo relacionado con los diversos 12 y 14 de la propia legislación¹⁶, mediante acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, el cual anexa en copia certificada a su oficio de contestación.

25. Las anteriores consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.¹⁷

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. Las partes no hicieron valer causas de improcedencia y tampoco este Tribunal advierte alguna de oficio.

necesarias para el desahogo de todo tipo de litigios, ante autoridades federales, estatales o municipales y organismos internacionales de derechos humanos; así como para las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea parte. Dichas facultades podrán ser delegadas.

Así mismo, será la encargada de asesorar en la materia a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado.

¹⁶ **Artículo 12.** Los titulares de las dependencias, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliarán de Subsecretarios, Directores Generales, Directores, Jefes de Departamento y demás servidores públicos que establezca el reglamento interior respectivo y autorice el presupuesto de egresos. Los titulares y demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior de cada dependencia, tendrán fe pública respecto a los actos que realicen en el ámbito de su competencia y respecto a la certificación o constancia de los documentos y archivos que obren en su poder con motivo de sus atribuciones.

[...]

Artículo 14. Corresponde originalmente a los titulares de las dependencias el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar por disposición de la Ley, en los funcionarios a que se refieren los Artículos 12 y 13, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición legal o reglamentaria, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

¹⁷ La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de veintisiete de junio de dos mil veinticuatro previo aviso a la Presidencia.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

VII. ESTUDIO DE FONDO

27. Tomando en cuenta lo establecido en el apartado correspondiente a la precisión de las normas impugnadas y que no se hicieron valer causas de improcedencia o sobreseimiento, ni este Tribunal advirtió de oficio que se actualice alguna, en el estudio de fondo se analizará la constitucionalidad de los artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII; 22 D, párrafo segundo y tercero y 22 H de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.
28. Con el fin de realizar dicho estudio, el apartado de fondo se estructurará de la siguiente manera:

Temas	Artículos analizados
VII.1 Parámetro de regularidad/constitucional	
VII.2 Análisis de los conceptos de invalidez	
Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control	Análisis de los siguientes artículos de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua: <ul style="list-style-type: none"> • Subtema 1.1. Artículo 22 B, fracción II • Subtema 1.2. Artículo 22 B, fracción X • Subtema 1.3. Artículo 22 B, fracción XXII • Subtema 1.4. Artículo 22 B, fracción XIX
Tema 2. Requerimiento a las y los servidores públicos de la Comisión	Análisis del artículo 22 D, párrafos segundo y tercero de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.
Tema 3. Informe de gestión del órgano interno de control	Análisis de los artículos 22 B, fracción XVII y 22 H de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

VII. 1 Parámetro de regularidad constitucional

29. El veintisiete de mayo de dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

30. En lo que interesa, las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 constitucional¹⁸ establecen que el Congreso Federal tiene la facultad para expedir la Ley General que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 de la propia Constitución¹⁹; así como la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación.
31. Por su parte, el artículo 108 constitucional prescribe quiénes son las personas consideradas como servidoras públicas en el ámbito federal para efectos de responsabilidad administrativa, y en esos mismos términos, establece que las constituciones estatales deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidoras públicas en las entidades federativas incluyendo a la Ciudad de México.²⁰ Asimismo, el dispositivo constitucional

¹⁸ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

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

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

¹⁹ **Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

²⁰ **Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. [...]

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía,



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-99

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

prevé como servidores públicos, entre otros, a los miembros de los organismos a los que las constituciones locales otorgan autonomía.

32. La fracción III del artículo 109 constitucional²¹, prevé, entre otras cuestiones, que se aplicarán sanciones administrativas a las personas servidoras públicas por los actos u omisiones que afecten a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.
33. Además, indica que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos

así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

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

²¹ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: [...]

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

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

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

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

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente. Respecto de las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

34. Asimismo, el último párrafo de la fracción III del referido artículo 109 constitucional contempla de forma expresa que los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.
35. Finalmente, el artículo 113 de la Constitución Federal²² establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las

²² Artículo 113...

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

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

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

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;
- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos conforme a las bases y principios ahí establecidos para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno. Asimismo, señala que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales de anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades de las entidades federativas.

36. Sobre la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016,²³ 58/2016²⁴, 30/2016 su acumulada 31/2016²⁵; así como las controversias constitucionales 76/2015²⁶ y 12/2016²⁷, este Tribunal Pleno advirtió que el régimen transitorio de dicha reforma prevé que el sistema federal y los locales en la materia, deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma.
37. También precisó que el nuevo modelo parte de la base de que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción²⁸ como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de

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

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

²³ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

²⁴ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 5 de septiembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁵ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

²⁶ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 29 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 29 de mayo de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁸ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "...la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes.²⁹

38. Advirtió que, durante los trabajos legislativos, el Constituyente expresó la necesidad de contar con un marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. Dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno, de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.³⁰
39. En las resoluciones señaladas también se destacó que la emisión de las Leyes Generales en la materia son la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas.

²⁹ **Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

³⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

40. Como sustento de lo anterior, retomó lo establecido en el régimen transitorio, específicamente en los artículos Quinto y Séptimo³¹, en los que se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor de las Leyes Generales en mención, es decir, que entrarían en vigor de modo simultáneo.
41. Lo anterior, con la finalidad de asegurar que, tanto en el ámbito federal como en los locales, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales se ajusten y adecuen no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, sino también al contenido de las Leyes Generales, a fin de brindar seguridad jurídica y que el Sistema funcione de manera eficaz y coordinada desde un inicio.
42. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 115/2017³² se precisó que, en el ámbito de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, la regulación de los aspectos inherentes como los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la Ley General, siendo facultad del legislador local poder replicar, adaptar, o

³¹ **Quinto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, BASE QUINTA, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el Transitorio Segundo del presente Decreto. **Sexto.** En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto. **Séptimo.** Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

³² Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 23 de enero de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarla y, aun menos, contrariarla.³³

43. También se sostuvo que esa acotación encuentra sustento en la necesidad expresada por el Constituyente Permanente de homologar acciones en todos los órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción, razón que se hizo valer para justificar la decisión de otorgar al Congreso de la Unión la facultad de expedir, entre otras, la Ley General que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno.
44. Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019³⁴ se reafirmó que si bien la competencia legislativa de las entidades federativas en la materia está sujeta al reparto competencial que fije el Congreso de la Unión en la respectiva Ley General, la intención del constituyente permanente fue mantener cierta condición de concurrencia legislativa (relativa).
45. En ese mismo precedente³⁵ se apuntó que el nuevo modelo de concurrencia de distribución competencial no implica que las legislaturas estatales tengan prohibido realizar adecuaciones en la regulación local que emitan, dirigidas a dar funcionalidad, contexto o integridad al régimen local de responsabilidades administrativas. Sin embargo, al hacerlo, deben ser cuidadosas de que las respectivas normas, sean congruentes con los parámetros establecidos en la Ley General y no presenten contradicción con

³³ Acción de inconstitucionalidad 115/2017, página 136. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁴ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 1 de marzo de 2021, párrafos 64 y 65, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁵ Ibidem, párrafo 67. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-95

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

lo previsto en ésta en materia de responsabilidades, obligaciones, sanciones y procedimientos aplicables.³⁶

46. También se reiteró que el ánimo extraordinario del Constituyente fue homologar a nivel nacional el régimen federal y los regímenes locales aplicables en la materia³⁷. En ese sentido, se advirtió que la Ley General no contiene propiamente preceptos que deriven en las legislaturas estatales con espacios amplios de configuración legislativa, sino un mínimo espacio para la adecuación y, en su caso, sólo en los aspectos necesarios para lograr en los estados la efectiva aplicación o instrumentación de lo dispuesto por la Ley General, la cual sólo preserva una competencia residual muy limitada para las legislaturas locales, en tanto que dicho ordenamiento, en esencia, contiene todo lo necesario para operar a nivel nacional un sistema homogéneo de responsabilidades administrativas, sin mayores espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las previsiones sustantivas y procedimentales contenidos en ella.³⁸
47. Ahora bien, en cumplimiento a lo establecido en las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 constitucional, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
48. En lo que a este asunto interesa, los artículos 1 y 2 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establecen que esta tiene por objeto, distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, sus

³⁶ Ibidem, párrafo 92.

³⁷ Ibidem, párrafo 89. Lo cual fue retomado en la acción de inconstitucionalidad 124/2022, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 17 de octubre de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

³⁸ Ibidem, párrafos 90 y 91.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

obligaciones y las sanciones aplicables a partir de las bases generales para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.³⁹

49. Por su parte, de las fracciones II, III, IV, V, XXVI del artículo 3 de la misma Ley se desprende que los órganos internos de control son las unidades administrativas a quienes corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, la investigación, substanciación y resolución respecto de responsabilidades administrativas no graves, además tienen a su cargo promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos; que son servidoras públicas las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; y, que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.⁴⁰

³⁹ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación".

Artículo 2. Son objeto de la presente Ley:

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;
- II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y
- V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

⁴⁰ **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

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

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

IV. Autoridad resolutora: Tratándose de Faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los Órganos internos de control.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-59

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

50. Vale destacar que la fracción X del propio precepto⁴¹ refiere que por entes públicos se debe entender, entre otros, a los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus equivalentes en las entidades federativas y en los órganos jurisdiccionales que no sean parte de los poderes judiciales.
51. Asimismo, la diversa fracción XX⁴² establece que se consideran órganos autónomos aquellos a los que la Constitución otorga de manera explícita autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. Esto incluye también a aquellos organismos creados con este carácter en las constituciones de las entidades federativas.
52. Igualmente, la legislación general en comento define a los órganos internos de control como las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, **así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes**

Para las Faltas administrativas graves, así como para las Faltas de particulares, lo será el Tribunal competente;

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

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

⁴¹ X. Ente público: Los Poderes Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sus homólogos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México y sus dependencias y entidades, las fiscalías o procuradurías locales, los órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, las Empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos citados de los tres órdenes de gobierno;

⁴² XX. Órganos constitucionales autónomos: Organismos a los que la Constitución otorga expresamente autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio, incluidos aquellos creados con tal carácter en las constituciones de las entidades federativas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos (fracción XXI del artículo 3 invocado).⁴³

53. Ahora, de acuerdo con la fracción XXVI⁴⁴ del precepto analizado, el Sistema Nacional Anticorrupción se refiere a la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
54. Por su parte, los artículos 8 y 9, fracción II de la citada Ley⁴⁵ estipulan que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los Municipios; siendo autoridades facultadas para aplicar la Ley, entre otros, los órganos internos de control.
55. El artículo 10⁴⁶ prevé que las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades tendrán a su cargo, en el ámbito de su

⁴³ **XXI.** Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos;

⁴⁴ **XXVI.** Sistema Nacional Anticorrupción: La instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y

⁴⁵ **Artículo 8.** Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.

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

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

I. Las Secretarías;

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

⁴⁶ **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley. En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta Ley.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas; además los órganos internos de control serán competentes para:

- Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;
- Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y
- Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

56. El diverso 11 de la misma Ley⁴⁷ estipula que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, precisando que en caso de que la Auditoría Superior

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

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

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

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

⁴⁷ Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

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

57. También el artículo 15⁴⁸ establece que para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar las personas servidoras públicas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción; y el 17 estipula que los órganos internos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas.⁴⁹
58. De igual forma, los artículos 18 y 19⁵⁰ prevén que los entes públicos deberán implementar los mecanismos de coordinación que determine el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción en términos de la Ley

⁴⁸ **Artículo 15.** Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las Secretarías y los Órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los Servidores Públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

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

⁴⁹ **Artículo 17.** Los Órganos internos de control deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado conforme a este Capítulo y proponer, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la Secretaría en los términos que ésta establezca.

⁵⁰ **Artículo 18.** Los Órganos internos de control deberán valorar las recomendaciones que haga el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción a las autoridades, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para el fortalecimiento institucional en su desempeño y control interno y con ello la prevención de Faltas administrativas y hechos de corrupción. Deberán informar a dicho órgano de la atención que se dé a éstas y, en su caso, sus avances y resultados.

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

General que regula ese sistema nacional, e informar al citado comité **a través de los órganos internos de control**, sobre los avances y resultados que tengan.

59. Asimismo, en relación con las atribuciones de los órganos internos de control reconocida por la Ley General de Responsabilidades Administrativas destaca, en concreto, la de llevar a cabo investigaciones o auditorías. En efecto artículo 36 de la ley⁵¹ faculta a los órganos internos de control estarán facultados para llevar a cabo investigaciones o auditorías.
60. Mientras que los artículos 91, 94, 95 y 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁵² establecen que la investigación por

⁵¹ **Artículo 36.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los Declarantes.

⁵² **Artículo 91.** La investigación por la presunta responsabilidad de Faltas administrativas iniciará de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes o, en su caso, de auditores externos.

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

presunta responsabilidad de faltas administrativas puede iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por autoridades competentes o por auditores externos; para cumplir sus atribuciones las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las investigaciones que deriven de denuncias.

61. Por otro lado, el artículo 115⁵³ prevé que, entre otros, los órganos internos de control contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones que le corresponde, de modo que la autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinta de aquella o aquellas encargadas de la investigación.
62. Parte de las consideraciones citadas se retoman de las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016, 30/2016 y su acumulada 31/2016, 115/2017, 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, y 124/2022; así como de las controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016.

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

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

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

⁵³ **Artículo 115.** La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-25

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

63. Por lo que respecta al Sistema Nacional Anticorrupción, en lo que interesa, la legislación general dispone que entre sus objetivos se encuentran el de establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en los diversos niveles de gobierno, así como las bases para: 1. La emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos; 2. La promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; 3. La implementación del Sistema Nacional de Fiscalización; y, 4. La creación e implementación de sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno (artículo 2, fracciones I, III, VII, IX y X Ley General del Sistema Nacional de Fiscalización).⁵⁴
64. En su artículo 3, fracciones VI y VII, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción⁵⁵ recoge, respectivamente, el mismo concepto de entes públicos previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y

⁵⁴ Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

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

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

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

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

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

⁵⁵ Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

reconoce a los órganos internos de control como aquellos que existen en los entes públicos.

65. Asimismo, en la diversa fracción XII⁵⁶ del propio precepto establece que el Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país, con base en una visión estratégica, la aplicación de estándares profesionales similares, la creación de capacidades y el intercambio efectivo de información, sin incurrir en duplicidades u omisiones. Por cuanto a dicho sistema vale destacar que el artículo 37⁵⁷ de la propia legislación establece que su objeto es establecer acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes quienes, entre diversos aspectos, promoverán el intercambio de información para el desarrollo de la fiscalización. Asimismo, la fracción IV de ese precepto reconoce como parte de los integrantes de ese sistema a las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas.

⁵⁶ **Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...]

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

⁵⁷ **Artículo 37.** El Sistema Nacional de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos. Son integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización:

I. La Auditoría Superior de la Federación;

II. La Secretaría de la Función Pública;

III. Las entidades de fiscalización superiores locales, y

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-95

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

66. Por último, en lo que respecta a dicho artículo 3, en la fracción XIII define que por "sistemas locales" se entenderán los diversos sistemas anticorrupción de las entidades federativas.
67. En el artículo 6 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción⁵⁸ se precisa que éste tendrá por finalidad, entre otros aspectos, establecer las bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en lo concerniente a las faltas administrativas y hechos de corrupción, así como, en lo relativo a la fiscalización y control de recursos públicos. Asimismo, en el diverso 7 se establece que uno de los integrantes del sistema serán los sistemas locales, quienes concurrirán a través de sus representantes.
68. Por su parte, el artículo 8 dispone que el Comité Coordinador es el responsable de establecer los mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, el cual contará, entre otras, con facultades de determinación e instrumentación de mecanismos, bases y principios para la coordinación con las autoridades de fiscalización, control y de prevención y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan (artículo 9, fracción VII, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción); de diseño de mecanismos de coordinación con los sistemas locales (fracción X); de promoción de convenios con autoridades financieras y fiscales para facilitar a los órganos internos de control y a los entes de fiscalización la consulta de la información necesaria para las investigaciones (fracción XV); así como de disposición de medidas

⁵⁸ **Artículo 6.** El Sistema Nacional tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

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

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

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

para para que las autoridades competentes en la fiscalización y control de recursos públicos accedan a la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones a través de los sistemas que se conecten con la Plataforma Digital (fracción XVI).⁵⁹

69. Finalmente, en el caso específico del establecimiento del órgano interno de control en los entes públicos estatales (cuestión orgánica), en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018⁶⁰ se concluyó que del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen cómo debe realizarse la designación de la persona titular de los órganos internos de control, por lo que se interpretó que tratándose de los órganos de control interno de los entes públicos de las entidades federativas, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente y no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.
70. Si bien dichas consideraciones se sostuvieron respecto a la designación de las personas titulares de los órganos internos de control, se considera que también son aplicables para valorar si las atribuciones y previsiones jurídicas que estas tienen a su favor respetan la autonomía e independencia de los entes públicos regulados.

⁵⁹ Artículo 9. El Comité Coordinador tendrá las siguientes facultades: [...]

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

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

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

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

⁶⁰ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 30 de julio de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, página 71. Consideraciones que también se sostuvieron en la controversia constitucional 122/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 2 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

71. Para analizar las garantías de autonomía e independencia, cabe recordar que con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público, se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas, tanto a la Constitución Federal, como a las constitucionales locales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales.⁶¹
72. Con la creación de este tipo de órganos autónomos, no se altera la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios no significa que no formen parte del Estado Mexicano, ya que su objeto principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.⁶²
73. Las características elementales de estos órganos es que deben: (i) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; (ii) mantener relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; (iii) **contar con autonomía e independencia funcional** y financiera y (iv) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.⁶³

⁶¹ Tesis: P./J. 12/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871 y registro digital 170238.

⁶² Consideraciones que también se sostuvieron en la controversia constitucional 122/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 2 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁶³ Ibidem.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

74. Ahora bien, este Tribunal Pleno ha considerado que, para no vulnerar la división funcional de competencias constitucionales, los diversos poderes o entes públicos se encuentran obligados a observar tres prohibiciones implícitas que involucran diversos grados de afectación: (i) no intromisión, (ii) no dependencia y (iii) no subordinación entre ellos.⁶⁴
75. La intromisión corresponde a la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. Constituye el grado más elemental de la violación al principio de división de poderes, pues para actualizarse, basta con que uno de los poderes se inmiscuya en una cuestión que le sea ajena. Sin embargo, la intromisión no implica que el poder que se entromete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica.⁶⁵
76. Este primer límite del principio de división de poderes solamente marca la frontera entre la violación y el respeto a tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos poderes u órganos, ello con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.⁶⁶
77. La dependencia es un estado de cosas causado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que solo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera

⁶⁴ Tesis: P./J. 80/2004, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital 180648.

⁶⁵ Consideraciones que también se sostuvieron en la controversia constitucional 122/2021, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 2 de febrero de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁶⁶ Ibidem.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-BB

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante.⁶⁷
78. Así, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división de poderes, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el poder dominante impida al poder dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Sin embargo, la dependencia es una situación contingente, pues el poder dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, puesto que existen otros cursos de acción distintos que pueden tomarse.⁶⁸
79. Por último, el término subordinación significa sujeción a la orden, mando o dominio de alguien; en tal contexto, se trata del tercer y más grave nivel de violación al principio de división de poderes. La subordinación no sólo implica que el poder subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, lo que impide la elección de un curso de acción.⁶⁹
80. Las consideraciones citadas se extrajeron de la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, así como de la controversia constitucional 122/2021.
81. En el caso de la Comisión de Derechos Humanos Local, el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal⁷⁰ establece, en lo que interesa, que

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Artículo 102. (...)

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

las legislaturas de las entidades federativas establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Asimismo, se precisó que las constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

82. En ese sentido, cabe destacar que, a consideración de este Alto Tribunal, aquellas disposiciones que prevén la mera existencia de un órgano interno de control en un organismo constitucional autónomo no son contrarias *per se* a la autonomía e independencia de la que gozan dichos organismos, pues se entiende que funcionan con servidores públicos y éstos se encuentran sujetos invariablemente, a un régimen de responsabilidad administrativa.
83. Ello, ya que se trata de instituciones que son acordes con lo que exige la Constitución Federal en sus artículos 108 y 109, y a la reforma que creó el "Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización" que acentuó la necesidad de otorgar mayores facultades a los órganos encargados de la fiscalización a fin de que estas no se limitaran a la realización de auditorías,

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

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

sino también para llevar a cabo investigaciones donde se presuma responsabilidad administrativa.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

VII.2 Análisis de los conceptos de invalidez

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

Tema 1. Atribuciones del órgano interno de control

90. En el escrito de demanda, la actora formula argumentos vinculados con la reforma y adición de diversas fracciones del artículo 22 B de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, en el que se establecen las atribuciones de la contraloría interna de dicho órgano.
91. Para dar claridad al análisis, dichas hipótesis serán abordadas en lo individual y en un orden diverso al de su impugnación, en atención a la prelación lógica de las premisas a examinar.
92. Como aspecto previo, se estima oportuno precisar que el objeto de la emisión del Decreto impugnado obedeció a la necesidad de fortalecer las atribuciones de los órganos internos de control de diversos entes con autonomía que no pertenecen a la administración pública de Chihuahua, ello a efecto de evitar



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción en ellos, así como para avanzar en la construcción y perfeccionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.⁷¹

93. Entre otros aspectos, la emisión del paquete de reformas en materia de fortalecimiento de atribuciones de los órganos internos de control tuvo como propósito robustecer el Sistema Estatal Anticorrupción, para la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, iniciado a partir de julio de dos mil dieciséis, con la emisión de las leyes secundarias en la materia (Ley General del Sistema Anticorrupción y Ley General de Responsabilidades Administrativas).

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

[...] VIII. De un acucioso proceso de análisis, mismo que ha quedado vertido en estas consideraciones que realizó este órgano dictaminador, se puede afirmar que la reforma normativa que contiene **la propuesta en estudio se justifica** plenamente en virtud de que **constituye parte del andamiaje jurídico necesario e imprescindible para la cabal implementación y funcionamiento óptimo del Sistema Estatal Anticorrupción**, entendido como todas las instituciones, personas y elementos que lo componen en su sentido más amplio [...]⁷²

[Énfasis añadido]

95. De lo expuesto se desprende que el propósito del legislador ordinario con la emisión del decreto impugnado fue continuar con la adecuación de disposiciones secundarias para dar cumplimiento al decreto constitucional en

⁷¹ Así se desprende de la exposición de motivos contenida en la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, la cual es consultable en el sitio electrónico oficial del Congreso del Estado de Chihuahua, a través del siguiente dominio: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/iniciativas/index.php?idiniciativa=8909>. En dicho documento se dispuso: «... Por tales razones y con un enfoque preventivo, con la finalidad de evitar casos potenciales de errores, abuso, desperdicio y corrupción al interior de nuestro propio Poder Legislativo y demás Organismos Públicos Autónomos; así como de avanzar en la construcción y perfeccionamiento de nuestro Sistema Estatal Anticorrupción, es que es necesario reforzar las atribuciones de los Órganos Internos de Control, a fin de que su labor abone en la transparencia efectiva de la rendición de cuentas...».

⁷² Consultable en el sitio electrónico oficial del Congreso del Estado de Chihuahua, a través del siguiente dominio: <https://www.congresochihuahua.gob.mx/detalleSesion.php?idsesion=1579&tipo=dictamen&id=&idtipodocumento=>.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

materia de combate a la corrupción⁷³. De ahí que el estudio de regularidad constitucional de cada hipótesis partirá de su confrontación con los principios que dan sustento al Sistema Nacional Anticorrupción a efecto de dilucidar si la modificación normativa se adecúa o no a éste y, de ser el caso, si ello implica una vulneración a la autonomía del órgano actor.

96. En este aspecto, vale precisar que, adicionalmente a lo expresado en el apartado correspondiente al parámetro de regularidad constitucional, el legislador local, en similar contexto a la fracción III del artículo 109 constitucional, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en su artículo 178,⁷⁴ reconoce como sujetos de responsabilidad —entre otros— a todos los funcionarios y empleados de los órganos autónomos de la entidad. También reconoce la existencia de los órganos internos de control que, entre otros aspectos, serán competentes para la imposición de sanciones por faltas diversas a las que corresponda conocer al tribunal administrativo local (fracción IIII).⁷⁵
97. Por su parte, la Constitución Política del Estado de Chihuahua en su artículo 187 prevé al Sistema Estatal Anticorrupción como la instancia encargada de la coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y

⁷³ En el dictamen previamente referido, la dictaminadora expresamente sostuvo: «...V. El Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, con fecha 20 de julio de 2017, aprobó la reforma destinada al establecimiento de un marco constitucional local que diera sustento a los nuevos ordenamientos y organismos correspondientes para crear el Sistema Estatal Anticorrupción [...] [a] su vez, se estableció en los artículos transitorios, que el Congreso del Estado deberá aprobar las leyes secundarias y adecuar las disposiciones legales necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el Decreto Constitucional...».

⁷⁴ **Artículo 178.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, son servidores públicos todos los funcionarios y empleados de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, de los Organismos Autónomos, de los Municipios, de las Entidades Paraestatales y, en general, toda persona que desempeñe en las entidades mencionadas un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, ya sea que su designación tenga origen en un proceso de elección popular, en un nombramiento o en un contrato. [...]

⁷⁵ **Artículo 178...**

III. [...] Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior del Estado, la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo y los órganos internos de control, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. [...]



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, el cual cuenta con un Comité Coordinador que es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del sistema, cuyo titular tendrá como objetivo establecer mecanismos de coordinación con los demás Sistemas Anticorrupción y diseñar y políticas integrales en materia de fiscalización, entre otras atribuciones.⁷⁶

98. Asimismo, en lo que interesa, el artículo 2 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua⁷⁷ —reformada en diversos aspectos mediante el decreto impugnado— reconoce la autonomía del órgano que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. También reconoce que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁷⁶ **Artículo 187.** El Sistema Estatal Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades del orden de gobierno estatal y municipal competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas y estará conformado por:

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

I. El Comité Coordinador estará integrado por:

- a. Un o una representante del Comité de Participación Ciudadana, quien presidirá el Comité;
- b. La persona titular de la Auditoría Superior del Estado;
- c. La persona titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción;
- d. La persona titular de la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo;
- e. La persona que presida el Tribunal Estatal de Justicia Administrativa;
- f. La persona que presida el organismo autónomo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y
- g. Un o una representante del Consejo de la Judicatura.

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

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los demás Sistemas Anticorrupción;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan; [...]

⁷⁷ **Artículo 2.** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos es un organismo público autónomo, creado por disposición expresa de la Constitución Política del Estado, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

99. En el artículo 15⁷⁸ se determina que la presidencia de la Comisión tendrá entre otras facultades la de ejercer la representación legal de la Comisión Estatal (fracción I); formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad (fracción II); dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión (fracción III); y presentar un informe anual a los poderes estatales sobre las actividades de la Comisión y comparecer ante el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, en los términos de la presente Ley (fracción IV).
100. También se establece que tendrá la facultad de celebrar, en los términos de la Legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines; aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores (fracción VI); y elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma (fracción IX).

⁷⁸ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Estatal tendrá las siguientes facultades:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Estatal;

II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;

IV. Distribuir y delegar funciones a los visitadores en los términos del Reglamento Interno;

[...]

VI. Celebrar, en los términos de la Legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines; aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

[...]

IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma; y



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

101. De igual forma, el artículo 62⁷⁹ de la misma Ley establece que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar anualmente su proyecto de egresos, el cual será remitido, por conducto de su Presidente, al Poder Ejecutivo a fin de que, sin modificación alguna, lo remita al Congreso del Estado.
102. La legislación en consulta también dispone en su artículo 22 A⁸⁰ que el órgano interno de control contará con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, con facultades para prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de personas servidoras públicas de la Comisión Estatal, así como de personas particulares vinculadas con faltas graves, y sancionar a aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa.
103. El mismo precepto establece que también tendrá la facultad para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos, y presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser

⁷⁹ Artículo 62. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos tendrá la facultad de elaborar anualmente su proyecto de egresos, el cual será remitido, por conducto de su Presidente, al Poder Ejecutivo a fin de que, sin modificación alguna, lo remita al Congreso del Estado.

⁸⁰ Artículo 22 A. El Órgano Interno de Control contará con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

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

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

En el desempeño de su cargo, la persona titular del Órgano Interno de Control se sujetará a los principios previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. V. La persona titular del Órgano Interno de Control.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

104. Finalmente, estipula que el órgano interno de control tendrá una persona titular que lo representará y en su estructura orgánica garantizará la independencia de funciones entre las autoridades que lo conforman, las que serán al menos aquellas con atribuciones de investigación, las de substanciación y resolución, en su caso, así como las encargadas de la auditoría interna y mejora de la gestión pública. Para lo cual, contará con los recursos necesarios para el cumplimiento de su objeto y atribuciones legales.
105. Por su parte, el artículo 22 C⁸¹ de la misma Ley dispone que el órgano interno de control deberá inscribir y mantener actualizada la información correspondiente del Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de las personas servidoras públicas de la Comisión Estatal, en coordinación con la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo, de conformidad con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
106. Aunado a que en el artículo 22 D⁸² se establece que el titular y personal adscrito al órgano de control interno, estarán impedidos para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicios de atribuciones que la Constitución local confieren a los servidores de la Comisión Estatal.

⁸¹ **Artículo 22 C.** El Órgano Interno de Control deberá inscribir y mantener actualizada la información correspondiente del Sistema de Evolución Patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal de las personas servidoras públicas de la Comisión Estatal, en coordinación con la Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo, de conformidad con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁸² **Artículo 22 D.** El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones que la Constitución Política del Estado y esta Ley confieren a las y los servidores públicos de la Comisión Estatal.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

107. Por último, el artículo 22 F de la legislación en cita dispone que el titular del órgano interno de control tendrá un nivel jerárquico igual al de una Dirección General o su equivalente en la estructura orgánica de la Comisión Estatal y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado.⁸³

108. Pues bien, a partir del contexto jurídico expuesto, conformado tanto por el parámetro de regularidad constitucional destacado como por las disposiciones locales examinadas, este Tribunal Pleno estima relevante destacar las siguientes premisas que serán de utilidad para determinar si se actualiza la invasión competencial alegada por el órgano actor:

- El objeto del decreto impugnado fue fortalecer las atribuciones de los órganos internos de control de los órganos autónomos de Chihuahua, a efecto de avanzar en la construcción y perfeccionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción.
- La creación del sistema estatal responde a la obligación impuesta a las entidades federativas a raíz de la reforma constitucional en materia de combate y abatimiento de la corrupción a través de un Sistema Nacional Anticorrupción.
- Para este Tribunal Pleno la armonización normativa de los sistemas nacional y locales debe ser a partir del marco normativo general expedido por el Congreso de la Unión, a quien corresponde en exclusiva la regulación de los sujetos obligados, las autoridades competentes, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción.

⁸³ Artículo 22 F. La persona titular del Órgano Interno de Control tendrá un nivel jerárquico igual al de una Dirección General o su equivalente en la estructura orgánica de la Comisión Estatal y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior del Estado.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

- Así, la competencia legislativa de los congresos locales es residual y se limita a replicar, adaptar, o parafrasear su contenido en la norma propia, sin posibilidad de modificarlo; es decir, **no cuentan con espacios para disminuir, modificar o ampliar los alcances de las provisiones sustantivas y procedimentales** contenidos en la Ley General.
- El Sistema Nacional Anticorrupción tiene como objeto establecer las bases para la emisión de políticas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de los recursos públicos, lo que también comprende implementar el Sistema Nacional de Fiscalización.
- El Sistema Nacional de Fiscalización es un mecanismo de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización en todo el país mediante la promoción de mecanismos de intercambio de información necesaria para el desarrollo de la fiscalización, entre otros aspectos.
- En materia de fiscalización el Comité del Sistema Nacional Anticorrupción es el responsable de establecer mecanismos de coordinación con todas las autoridades que ejerzan esa tarea, así como de promover convenios para facilitar a los órganos internos de control y a los entes de fiscalización la consulta de la información necesaria para desplegar sus facultades de investigación.
- En concordancia con lo anterior, en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción destaca el deber de las autoridades locales de implementar los mecanismos de coordinación e informar sobre los avances y resultados de estos mecanismos, **lo cual debe efectuarse a través de los órganos internos de control de los entes públicos.**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- La reforma reconoció a los órganos internos de control un papel preponderante para la ejecución del sistema, ya que se les adjudicaron **facultades de fiscalización**; de investigación, substanciación y sanción de faltas administrativas (no graves); de revisión del ejercicio de los recursos públicos y para presentar denuncias por la comisión de ilícitos.
- La Comisión Estatal de los Derechos Humanos es un órgano al que se le reconoce autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en la entidad. Se le reconoce la facultad para elaborar anualmente su proyecto de egresos, el cual será remitido, por conducto de su Presidente, al Poder Ejecutivo a fin de que, sin modificación alguna, lo remita al Congreso del Estado. Además, se advierte que la representación legal de la Comisión Estatal estará a cargo de su presidencia, quien puede suscribir acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con otras autoridades, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales. Finalmente, dentro la estructura del órgano está previsto un órgano interno de control, quien está impedido para interferir en el desempeño de las facultades de la Comisión accionante.

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

110. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó separándose de los párrafos del 92 al 110.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021Subtema 1.1. Análisis del artículo 22 B, fracción II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua

111. La Comisión accionante sostiene que la fracción II del artículo 22 B de la Ley impugnada, prevé de forma indebida que el órgano interno de control tiene la facultad de fiscalizar y verificar el ejercicio del gasto de esa Comisión, pues dicha atribución le compete, en términos de la normatividad aplicable, a la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua como órgano especializado y competente en la materia.
112. Considera que con ello se vulnera la autonomía, autogobierno y seguridad jurídica de la Comisión accionante, así como que contraría el sistema de distribución de competencias establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Además, estima que lo anterior puede traer consigo inseguridad e incertidumbre jurídica, ante la posible emisión de resoluciones contradictorias sobre una misma revisión.
113. Finalmente, agrega que, si bien el artículo 170, fracción III, de la Constitución Local prevé como integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización a los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos, lo cierto es que esa disposición excede el modelo previsto en el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual no contempla a dichos órganos como integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización.
114. El contenido del artículo aquí controvertido es el siguiente:

Artículo 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
[...]



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

II. Fiscalizar y verificar que el ejercicio del gasto de la Comisión Estatal se realice conforme a la normatividad aplicable, los programas aprobados y los montos autorizados.

[...]

[Énfasis añadido]

115. Como se puede observar, el citado precepto legal prevé que el órgano interno de control fiscalizará y verificará que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se ejerza el gasto atento a la normativa aplicable, programas aprobados y montos autorizados.
116. Atento a lo que ya se mencionó en el apartado del parámetro, los órganos internos de control de los entes públicos de las entidades federativas, incluidos los órganos constitucionalmente autónomos, tienen la atribución de revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran resultar constitutivos de delito.
117. Además de lo ya referido, se destaca que el artículo 64, fracción VII, de la Constitución local⁸⁴ prevé que corresponde al Congreso del Estado: (i) revisar y fiscalizar, en los términos de la ley de la materia y por conducto de la Auditoría Superior del Estado y de la Comisión de Fiscalización, (ii) las cuentas públicas anuales y los informes financieros trimestrales del Estado y

⁸⁴ Artículo 64. Son facultades del Congreso: [...]

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

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

de los municipios, y (iii) los estados financieros de cualquier persona física o moral, y en general, de todo ente que reciba, maneje o recaude o administre recursos públicos, independientemente de su denominación. Así, si del examen de las cuentas públicas que realice la Auditoría Superior del Estado aparecieren discrepancias se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

118. Asimismo, en el artículo 83 Ter de la Constitución del Estado de Chihuahua⁸⁵ se detallan diversas atribuciones de fiscalización, entre ellas, las contenidas en las fracciones I, II y III, párrafo segundo, en la parte de interés para este asunto, en el sentido de que a la Auditoría Superior del Estado le corresponde fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes públicos y realizar auditorías, y derivado de denuncias revisar durante el

⁸⁵ **Artículo 83 ter.** La auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-58

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

119. Señalado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que es **infundado** el planteamiento relativo a que la fracción II del artículo 22 B de la Ley impugnada vulnere la autonomía, autogobierno y seguridad jurídica de la Comisión accionante, pues su contenido es congruente y armónico con el parámetro de regularidad constitucional y el marco normativo general aplicable.

120. En efecto, del marco constitucional y legal aplicable, se advierte que la fracción bajo análisis encuentra sustento en el modelo nacional de Responsabilidades Administrativas y del Sistema Nacional Anticorrupción, en cuanto a que corresponde al órgano interno de control revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos.

121. Contrario a lo que afirma la parte accionante, la disposición legal controvertida no genera inseguridad jurídica, ni vulnera la autonomía y autogobierno de la Comisión, sino que lo previsto en ella es armónico con la distribución de competencias que establece el parámetro de regularidad constitucional y el marco normativo general aplicable, tanto para los órganos internos de control como para las Auditorías superiores de los estados.

122. Al respecto, conviene precisar que, en materia de auditoría gubernamental existe una competencia concurrente entre los órganos internos de control y los Entes Superiores de Fiscalización, pues en esencia, ambos organismos, según su ámbito competencial, tienen constitucionalmente reconocida la facultad para fiscalizar el gasto público ejercido por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, incluidos desde luego los organismos constitucionalmente autónomos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

123. Así, a nivel gubernamental se identifican dos tipos de control, definidos por la doctrina como interno y externo. El control interno se lleva a cabo antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y lo efectúan áreas que dependen de las estructuras orgánicas de los entes públicos, como los órganos internos de control.⁸⁶
124. Mientras que el control externo se ejerce de manera posterior a la gestión financiera del gobierno por medio de instituciones independientes de las entidades fiscalizadas, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación y sus símiles en las entidades federativas, por medio de la revisión a la correspondiente cuenta pública federal, estatal o municipal y dependiendo de la naturaleza de los recursos públicos ejercidos.⁸⁷
125. Por regla general, los Entes Superiores de Fiscalización revisan ejercicios presupuestales cerrados, teniendo excepcionalmente y derivado de denuncias, la facultad de realizar revisiones a ejercicios en curso o concluidos; mientras que los órganos internos de control llevan a cabo su función antes, durante y después de concluidos los procesos, normalmente con un enfoque preventivo, por lo que en forma alguna se configurara una invasión competencial entre ambas instituciones.⁸⁸
126. Así, la concurrencia de acciones de auditoría que se presenta se resuelve con el Sistema Nacional de Fiscalización, cuya implementación obedeció a la necesidad de coordinar esfuerzos entre los órganos responsables de las tareas de auditoría gubernamental en los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de maximizar la cobertura y el impacto de la fiscalización, sin incurrir en duplicidades u omisiones.

⁸⁶ Méndez Arellano, Olga Susana. (2019). Aproximación al control externo y su relación con la rendición de cuentas. *Cuestiones constitucionales*, (41), 313-342. Epub 22 de abril de 2020. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2019.41.13949>

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.



FORMA A-99

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

127. La compatibilidad coordinada de estos tipos de control fue reconocida por el propio Poder Constituyente, como se puede advertir del proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción. Por ejemplo, en la exposición de motivos contenida en la iniciativa suscrita por los diputados José Luis Muñoz Soria, Agustín Miguel Alonso Raya y José Ángel Ávila Pérez, del Grupo Parlamentario del PRD, los legisladores advirtieron que si bien los factores externos e internos por separado representan instrumentos de utilidad para el combate a la corrupción mediante el mejor ejercicio de los recursos, aunque difieren de su enfoque resultan «... complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al ejecutivo garantizar su correcta administración, el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y así ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública...».⁸⁹

128. Asimismo, la propia comisión dictaminadora en la Cámara de origen, al expresarse en sentido afirmativo por la propuesta de reforma constitucional, consideró necesario «... fortalecer[se] los controles internos y externos para combatir a la corrupción bajo un esquema legal homogéneo y de coordinación en el actuar de las autoridades competentes...», mediante el apuntalamiento de las autoridades de control interno —con las que deben contar todos los órganos públicos— y de control externo —como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas—, quienes «... serán responsables, acorde a sus facultades y competencias, de auditar el uso de los recursos públicos o investigar posibles actos u omisiones que constituyen responsabilidades administrativas o bien, hechos de corrupción...».⁹⁰

129. Parte de ese fortalecimiento, en lo que específicamente se refiere al ámbito de control interno, implicó dotar a los órganos encargados de ejercerlos de

⁸⁹ https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/223_DOE_27may15.pdf
⁹⁰ Ibidem.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

facultades para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos, en el cotidiano devenir del ejercicio público, sin perjuicio de las atribuciones que los entes superiores de fiscalización puedan ejercer como órganos de control externo, de acuerdo con las condiciones que la legislación imponga para tal efecto.

130. Ahora bien, como se dijo, la parte actora aduce que si bien el artículo 170, fracción III, de la Constitución local⁹¹ prevé que los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos son parte del sistema estatal de fiscalización, este precepto excede el modelo previsto en el artículo 37 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el cual solo prevé que forman parte del Sistema Nacional de Fiscalización, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales y las secretarías de la función pública locales.
131. Sin embargo, como se advierte del marco constitucional y legal aplicable, las facultades de fiscalización con que cuenta el órgano interno de control no son propiamente porque forme parte del sistema estatal de fiscalización, sino porque el artículo 109, fracción III, último párrafo, de la Constitución Federal, y 10, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establecen que los órganos internos de control tendrán, entre otras, la atribución de revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito

⁹¹ **Artículo 170.** El Sistema Estatal de Fiscalización tiene por objeto establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como con el Sistema Nacional de Fiscalización, a fin de promover el intercambio de información, ideas y experiencias encaminadas a avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos, en los términos que determinen la ley estatal y federal en la materia.

Son integrantes del Sistema Estatal de Fiscalización:

I. La Auditoría Superior del Estado;

II. La Secretaría responsable del Control Interno del Ejecutivo;

III. Los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos, y

IV. Las Sindicaturas Municipales.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

132. De ahí que, el órgano interno de control puede llevar a cabo las acciones a que se refiere la disposición legal aquí examinada, consistentes en la fiscalización y verificación de que el gasto que realice la Comisión Estatal se ajuste a la normatividad, programas y demás disposiciones aplicables, en su ya citado contexto competencial y sin invadir las atribuciones que sobre la misma materia se reconocen a los Entes Superiores de Fiscalización.
133. Por todas las razones expuestas, se **reconoce la validez** de la fracción II del artículo 22 B de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
134. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Subtema 1.2. Análisis del artículo 22 B, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua

135. La parte actora señala que el artículo 22 B, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos excede la finalidad de los Sistemas Nacional y Estatal Anticorrupción, ya que se aleja de la distribución de competencias que realiza la Ley General de Responsabilidades Administrativas y del diseño de los sistemas anticorrupción.
136. Lo anterior, porque los conceptos que contiene la Ley general no son coincidentes con los utilizados en la disposición impugnada. Además, la Comisión accionante refiere que la fracción impugnada genera la arbitrariedad del órgano interno de control, pues no delimita las funciones

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

que podrá inspeccionar, así como las áreas u órganos a los que podrá hacerlo.

137. Así, considera que, de manera indebida, se pretende vigilar el cumplimiento de todas las actividades de la Comisión accionante, lo que se traduce en una intromisión en sus funciones convirtiéndose en una tercera instancia, en detrimento de su autonomía, autogobierno e independencia. Finalmente cita diversos criterios que considera aplicables al caso.

138. Para dar respuesta a esos planteamientos a continuación se transcribe la fracción X del artículo 22 B de la Ley que se impugna:

Artículo 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
[...]

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

[Énfasis añadido]

139. De la norma transcrita, se puede observar que la atribución que se controvierte establece que el órgano interno de control de la Comisión accionante está facultado para solicitar la información, efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos de la referida Comisión para el cumplimiento de sus funciones. Tales solicitudes y visitas pueden realizarse por el titular del órgano interno de control o por conducto de las diversas áreas de éste a quienes también se les asignen.

140. Este Alto Tribunal considera que los planteamientos de la parte actora son **infundados**.

141. Para explicar lo anterior, se debe retomar que los artículos 91, 94, 95 y 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas prevén que las



FORMA A-05

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

investigaciones pueden derivar de denuncias o de las auditorías practicadas por parte de las autoridades competentes, es decir, entre otras, las verificadas por los órganos internos de control. Asimismo, se prevé que las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia.

142. Asimismo, como se ha venido destacando, las autoridades investigadoras deben tener acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que las disposiciones legales en la materia consideren como reservada o confidencial. Ello, bajo el entendido de que ésta debe relacionarse con la comisión de infracciones previstas en la Ley General, con la obligación de mantener la reserva o secrecía atento a las leyes de la materia. Así, las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación.

143. Por otro lado, como ya se desarrolló, las personas que sean sujetas de investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones deben atender los requerimientos que les formulen las autoridades investigadoras, bajo los plazos que para ello establece la Ley General (artículo 96).

144. Así, no asiste la razón a la parte actora cuando sostiene que el artículo 22 B, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, desborda los límites previstos en la Constitución Federal para los órganos internos de control.

145. Ello, pues a partir de la lectura pormenorizada de la porción normativa controvertida, la atribución de solicitar de información, efectuar visitas de inspección e intervenciones de control a las áreas y órganos de la Comisión

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

accionante, se debe entender que son **para el cumplimiento de las funciones del órgano interno de control**, previstas en los artículos 109, fracción III, párrafos segundo, quinto y sexto, 113, párrafos primero y último, de la Constitución Federal, así como en el artículo 10, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

146. Dichas funciones, se reitera, consisten en: (i) investigar, substanciar y calificar las faltas administrativas, (ii) implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que puedan llegar a constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción, y (iii) revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos en el ámbito de su competencia, y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos.
147. Estas funciones, tienen concordancia con lo establecido en la misma Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en su artículo 22 A, párrafo segundo. Dicha disposición establece que el órgano interno de control de la Comisión accionante tiene a su cargo prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, así como sancionar aquellas distintas que sean competencia del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo y custodia, aplicación de recursos públicos.
148. De este modo, contrario a lo manifestado por la parte actora, el artículo 22 B, fracción X, materia del presente análisis, resulta congruente con las funciones del órgano interno ya detalladas que le reconoce tanto la Constitución Federal, como la Ley impugnada.
149. Finalmente, se estima que no era necesario que el Congreso Local precisara en la norma lo que se inspeccionará y las áreas en donde se llevarán a cabo tales actos incluidos los de control, ya que ello, en todo caso, debe ser



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-65

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

indicado por la autoridad administrativa cuando ejerza tales facultades, y porque lo que cobra trascendencia al caso es la precisión de que dichas atribuciones se comprenden en el exclusivo marco del cumplimiento de las atribuciones de control interno.

150. De ahí que tampoco asiste la razón a la parte actora, quien estima que la porción normativa implica intrusión en sus facultades por parte del órgano interno de control. Lo anterior porque, como ya ha sido detallado, el legislador local especificó que tales facultades del órgano interno de control son para cumplir con sus funciones que, de ninguna forma, interfieren con las facultades de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

151. Lo determinado también encuentra sustento en el primer párrafo del artículo 22 D de la Ley impugnada,⁹² el cual reitera que el órgano interno de control, su titular y personal adscrito, no pueden intervenir o interferir en el desempeño de las facultades y ejercicio de las atribuciones que se les confieren a los servidores públicos de la citada Comisión.

152. Por todo lo detallado, **se reconoce la validez** del artículo 22 B, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

153. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por **mayoría de siete votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó apartándose de las consideraciones. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron por la invalidez de la porción normativa "e intervenciones de control" prevista en el artículo

⁹² Artículo 22 D. El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones que la Constitución Política del Estado y esta Ley confieren a las y los servidores públicos de la Comisión Estatal. [...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

22 B, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

Subtema 1.3. Análisis del artículo 22 B, fracción XXII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua

154. En el escrito de demanda la parte actora aduce que la atribución contenida en la fracción XXII del artículo 22 B de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua vulnera su esfera de competencias y atenta contra los principios de autonomía y autogobierno de los que goza dicho órgano de protección de derechos humanos en términos de los artículos 102, Apartado B, de la Constitución Federal y 4 de la Constitución Local.
155. Indica que de acuerdo con el artículo 19 de la propia legislación impugnada, el Consejo Consultivo es la autoridad que tiene encomendada, entre otras atribuciones, establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión, así como aprobar el Reglamento Interno y las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Estatal.
156. Bajo ese parámetro, la actora argumenta que no es jurídicamente viable que el órgano interno de control emita disposiciones de observancia general, puesto que puede dar lugar a la coexistencia de cuerpos normativos con disposiciones contradictorias. Por ejemplo, argumenta, podría haber discrepancias entre el Reglamento Interior de la Comisión y los acuerdos emitidos por el órgano interno de control.
157. Así, considera que dicha situación generaría inseguridad jurídica y contravendría la autonomía y autogobierno de la Comisión, pues es el presidente y su Consejo consultivo quienes tienen la última decisión sobre la vida interna del órgano accionante.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

158. Para dar solución al concepto de invalidez planteado, se procede a la transcripción de la fracción impugnada:

Artículo 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

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

[Enfasis añadido]

159. De acuerdo con la disposición impugnada, es atribución del órgano interno de control emitir reglamentos, lineamientos, manuales, guías y disposiciones de carácter general necesarias para la organización y funcionamiento del citado órgano, así también para el ejercicio de sus atribuciones, y que deberá ordenar, en su caso, la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua.

160. Como se adelantó, uno de los aspectos por los que el órgano autónomo considera que la norma es inconstitucional se refiere a que, de prevaler la atribución, el órgano interno de control estará en aptitud de emitir disposiciones de carácter general que puedan coexistir y ser contradictorias con otros instrumentos normativos emitidos por la propia Comisión, por ejemplo, el Reglamento Interno de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, lo que podría generar inseguridad jurídica.

161. Sobre este punto específico, este Tribunal Pleno estima que el argumento debe desestimarse, ya que se plantea a partir de una condición hipotética de incierta realización, es decir, la promovente adelanta la eventual existencia de disonancias normativas entre las disposiciones de la propia Comisión con

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

las de su órgano interno de control, cuando no existe certeza de que en realidad se vaya a verificar esa condición.

162. En efecto, además de que la parte actora no lo evidencia de algún modo en su argumentación, este Alto Tribunal no advierte alguna situación por la que indefectiblemente se pueda llegar a la convicción de que la emisión de disposiciones por parte de la unidad administrativa sea contraria a la normatividad expedida por la Comisión accionante en el ámbito de sus facultades, ya que ello sólo se podrá verificar hasta el momento en que se ejerza la atribución y, en su caso, se llegue a confrontar con alguna de la Comisión accionante.

163. Así, partiendo de que los atributos de los actos materialmente legislativos son la generalidad, abstracción e impersonalidad, su análisis se debe emprender a partir de su estricto contenido y no de situaciones futuras o hipotéticas, como la que se plantea en el caso, por lo que no resulta viable el análisis del concepto de invalidez desde el matiz que se plantea.

164. Dicha consideración tiene apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 88/2003 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.**⁹³

165. Por otra parte, el órgano actor insiste en la violación a su autonomía y al principio de autogobierno, debido a la facultad que se otorga a una unidad administrativa de la Comisión para emitir normas de carácter general.

⁹³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 88/2003 publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 43, registro digital: 183118.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-95

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

166. Para verificar si existe la invasión competencial alegada es preciso tener en cuenta que el artículo 5 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua⁹⁴ establece que la Comisión estatal se integrará, de entre otros, con una presidencia y un consejo consultivo.

167. Al respecto, ciertamente, la fracción II del artículo 15 de la misma Ley⁹⁵ prevé que la persona que presida la Comisión estatal tendrá, entre sus facultades, formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad.

168. Por su parte, también la fracción del artículo 19 de la Ley impugnada⁹⁶ estipula que el Consejo Consultivo tiene, entre sus facultades, las de establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Estatal; aprobar el Reglamento Interno de esta, así como las normas de carácter interno relacionadas.

169. Si bien se advierte que dos entes de la Comisión tienen facultades para emitir diversas disposiciones, lo cierto es que, contrario a lo expuesto por la actora, las porciones normativas examinadas no invaden su autonomía ni autogobierno, pues la competencia para emitir disposiciones que tienen tanto la presidencia y Consejo Consultivo, como el órgano interno de control, son

⁹⁴ **Artículo 5.** La Comisión Estatal se integrará por una Presidencia, una Secretaría, un Órgano Interno de Control, así como el número de visitadurías, personal profesional, técnico, administrativo y el voluntariado necesario para la realización de sus funciones. Una de las visitadurías, preferentemente, deberá recaer en una persona de origen indígena de alguna de las etnias del Estado. La Comisión Estatal, para el mejor desempeño de sus funciones, contará con un Consejo. La figura del voluntariado tendrá carácter de honorífico.

⁹⁵ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Estatal tendrá las siguientes facultades:

[...]

II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;

⁹⁶ **Artículo 19.** El Consejo de la Comisión Estatal tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Estatal;

II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Estatal;

III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Estatal;

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

de distinta naturaleza y atienden a la finalidad específica que tienen cada uno de ellos.

170. En efecto, si bien el órgano interno de control orgánicamente es una unidad administrativa que forma parte de la citada Comisión Estatal, no se pasa por alto que, como se razonó al establecer el parámetro de regularidad constitucional, aquella cuenta con un entramado de atribuciones específicas otorgadas por la Constitución y las legislaciones generales a efecto de hacer frente de manera independiente a los objetivos trazados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, a efecto de lograr la homologación requerida para la instrumentación de dicho sistema.
171. Asimismo, como también se adelantó, los órganos internos de control, como autoridades que integran el régimen del Sistema Nacional Anticorrupción, cuentan con atribuciones específicas que deben desempeñar de manera independiente a los entes públicos e, incluso, respecto de otros órganos que conforman el propio sistema, de acuerdo con el principio de autonomía que impera entre las autoridades que deben intervenir en las diversas etapas que lo conforman.
172. De esa manera, se puede convenir en que, dadas las labores específicas atribuidas a los órganos de control como autoridades fiscalizadoras, investigadoras, substanciadoras y, en ciertos supuestos, sancionadoras, están investidas de un espectro de autonomía técnica y de gestión, pues cuentan con la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin injerencia alguna a fin de cumplir con sus objetivos.⁹⁷

⁹⁷ Este Tribunal Pleno así conceptualizó a la "autonomía técnica y de gestión" al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, de 7 de junio de 2011. Del asunto derivó la jurisprudencia P./J. 2/2013 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, página 158, registro digital: 159846, de rubro: **INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES IX Y XXXVIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, AL ESTABLECER COMO**



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

173. De esa manera, dicha cualidad les confiere cierto ámbito de libertad para auto regularse **en su funcionamiento interno** en sus aspectos normativos, organizativos y ejecutivos de los recursos humanos, materiales y presupuestales que tenga asignados, desde luego, en necesaria armonía con las demás disposiciones orgánicas y de atribuciones que **van a la** dependencia, entidad u órgano al que pertenece.
174. Por lo anterior, resulta congruente con ese Régimen de Responsabilidades y con el Sistema Nacional Anticorrupción; que el legislador haya previsto en el artículo 22 B, fracción XXII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua que el titular del órgano interno de control esté en aptitud de emitir las disposiciones generales para su organización y funcionamiento y para el ejercicio de sus atribuciones.
175. Así se considera, ya que conforme a las bases constitucionales desarrolladas en las leyes generales que rigen al Sistema Nacional Anticorrupción el mencionado órgano interno de control cuenta con las facultades legales para investigar, substanciar los procedimientos y emitir resoluciones sobre responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, así como revisar el ingreso, egreso, manejo y custodia de los recursos públicos ejercidos por el citado tribunal, cuyo eficiente desarrollo precisa, necesariamente, independencia de los órganos y servidores públicos que serán objeto de revisión y, en su caso, de eventual investigación.
176. Incluso, la propia legislación general en materia de responsabilidades en su artículo 115⁹⁸ dispone la independencia entre los órganos de investigación,

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL LAS DE REALIZAR AUDITORÍAS A LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO Y APROBAR EL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA, NO AFECTA LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE SU CONTRALORÍA GENERAL.

⁹⁸ Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la substanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquél o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, las Secretarías, los Órganos internos de control, la Auditoría Superior, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como las unidades

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

substanciación y resolución, para lo cual expresamente prevé que —entre otras autoridades— los órganos internos de control deberán contar con la estructura orgánica necesaria para realizar sus funciones correspondientes a la investigación y substanciación, además de que deberán **garantizar la independencia** entre cada de esos ámbitos de competencia que concurren en el propio órgano. Lo anterior supone no sólo contar con la estructura y recursos correspondientes, sino de la necesaria organización y distribución de funciones entre los elementos que lo integren, respecto de lo cual no podría tener injerencia el ente público al que pertenezca el órgano de control, pues, como se dijo, ello implicaría incidir en atribuciones que no pueden ampliarse a sujetos diversos a los expresamente considerados en la legislación general.

177. De manera que, de llegarse a considerar que la presidencia o el consejo consultivo de la Comisión accionante deben ser quienes emitan las disposiciones de carácter general relacionadas con la organización y funcionamiento del órgano de control, sí interfiere en el desarrollo de sus actividades y atribuciones, aspecto que, como se ha enfatizado, sí resultaría lesivo del régimen constitucional y de la legislación general emitida al respecto.

178. Ello ya que, se insiste, la regulación de los aspectos inherentes a los sujetos obligados, **las autoridades competentes**, las infracciones administrativas, las sanciones y los procedimientos de investigación, sustanciación y sanción son competencia exclusiva del Congreso de la Unión mediante la emisión de la Ley General, por lo que no pueden ser delegados en otras autoridades como, en este caso, lo sería el órgano dotado de autonomía constitucional.

de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y substanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

179. En otras palabras, de aceptar que son la Presidencia o el Consejo Consultivo los encargados de la emisión de las disposiciones de carácter general que versen sobre la organización, funcionamiento o, aún más, el ejercicio de las atribuciones del órgano interno de control, implicaría validar la posibilidad de ampliar el ejercicio de estas competencias exclusivas a otros órganos que no forman parte del sistema o que, como sucede en este caso, aun integrándolo, sus funciones se refieren a aspectos diversos que deben guardar independencia con las labores de fiscalización, investigación, substanciación, seguimiento del ejercicio de recursos públicos y presentación de denuncias por comisión de delitos que específicamente se encomiendan a los órganos internos.

180. Lo anterior, en el entendido que esta facultad de otorgarse su propia normatividad garantiza en su esencia la autonomía técnica y de gestión de que está dotado, por tanto, se insiste, se refiere a la *regulación necesaria de su quehacer interno*, sin que ello interfiera propiamente con las facultades normativas que asisten a la propia presidencia de la Comisión o de su Consejo Consultivo.

181. Ello, sin pasar por alto que esta atribución del órgano interno de control, bajo el principio del legislador racional y de coherencia del orden jurídico, necesariamente tendrá que ser ejercida respetando las atribuciones de las demás estructuras de la Comisión accionante y en congruencia con la normativa general que regule al ente público y que le resulte aplicable al propio órgano interno de control como unidad administrativa del mismo, pues el texto examinado de ningún modo excluye lo anterior.

182. Ante lo infundado de los argumentos examinados, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** del artículo 22 B, fracción XXII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

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

Subtema 1.4. Análisis del artículo 22 B, fracción XIX, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua

184. En su escrito de demanda, la Comisión actora sostiene que la atribución otorgada al órgano interno de control para nombrar y remover libremente a su personal es violatoria de su autonomía y que incide adversamente en la libertad de autogobierno con la que cuenta.

185. Lo anterior, pues considera que, de conformidad con la propia Ley impugnada, su presidente o presidenta es la máxima autoridad administrativa, quien tiene la facultad para formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como para nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad.

186. Finalmente, sostiene que se otorgan facultades a la persona titular del órgano interno de control paralelas a las que recaen sobre la presidencia de la Comisión, por lo que es evidente que no se concibe a esa área como una unidad administrativa subordinada a aquélla, sino se erige como un órgano autónomo dentro de otro.

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Artículo 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

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

[...]

[Énfasis añadido]

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

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

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

192. Además, dicha disposición también señala que, en el caso de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, el nombramiento tanto de sus titulares, como de las unidades especializadas que los conformen, se llevarán a cabo en los términos de sus respectivas leyes.
193. De la interpretación de dichas disposiciones generales, este Alto Tribunal arriba a dos conclusiones relevantes para el análisis de la fracción que se analiza en este apartado.
194. La primera, es que el Congreso Federal delegó libertad configurativa para que en las leyes que rigen a los órganos constitucionalmente autónomos se establecieran los términos en que se llevarían a cabo los nombramientos de las unidades que conformarían a los órganos de control. Ello, teniendo como límite que los procedimientos de nombramiento cumplan con los principios de transparencia, objetividad y equidad, y garantizando la competencia profesional y el acceso igualitario al cargo. Además, dada la naturaleza que tienen ciertos entes con autonomía constitucional, en dichos casos también se deberá garantizar la autonomía e independencia funcional y financiera con la que cuentan tales entidades.⁹⁹
195. La segunda conclusión es que, en principio, resulta razonable que los órganos internos de control tengan intervención en la elección y, en su caso, remoción del personal que deba integrarlos. Ello, pues no debe pasarse por alto que las facultades del órgano interno de control inciden directamente en la fiscalización, investigación, substanciación y sanción de faltas que no sean graves de los servidores del órgano al que pertenecen, incluyendo en ciertos casos, de los titulares del mismo. Esta condición refuerza la necesidad de

⁹⁹ Resulta ilustrativa la jurisprudencia con registro digital: 170238, Instancia: Pleno, Novena Época, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, Tipo: Jurisprudencia de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS".



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-65

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

que se garantice independencia entre los funcionarios que desempeñen las labores tendentes al combate a la corrupción y aquellos que serán objeto de revisión o eventual sujeción a un procedimiento de responsabilidad.

196. De ahí que, si bien es cierto que bajo los principios de autonomía de gestión y presupuestaria con los que cuenta la Comisión accionante, así como las disposiciones que lo rigen, la persona que ocupe la presidencia de dicho órgano constitucional autónomo es quien goza de la facultad de nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad, también lo es que de llegar a considerar que este debe ser quien seleccione al personal del órgano interno de control, sin intervención de su titular, daría lugar a espacios de incidencia del ente público que será sujeto de revisión en los objetivos de dicha autoridad disciplinaria.

197. Lo anterior, en opinión de este Tribunal Pleno, atentaría contra los principios de imparcialidad y objetividad que de conformidad con los artículos 90, párrafo primero, y 111 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas¹⁰⁰ deben observarse en las tareas de investigación, substanciación y, en casos específicos, de sanción de las responsabilidades administrativas, así como en la revisión de los recursos públicos que este último ejerza.

198. Ahora, como ya se mencionó ese espectro de libertad para decidir sobre los nombramientos del órgano interno de control no es absoluto, sino que, además de estar acotado a los principios y límites ya mencionados, debe desarrollarse con respeto a los demás principios, regulaciones o

¹⁰⁰ **Artículo 90.** En el curso de toda investigación deberán observarse los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, congruencia, verdad material y respeto a los derechos humanos. Las autoridades competentes serán responsables de la oportunidad, exhaustividad y eficiencia en la investigación, la integridad de los datos y documentos, así como el resguardo del expediente en su conjunto. [...]

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

procedimientos aplicables a cada caso. Máxime si pueden tener incidencia en el respeto de otros principios de igual rango constitucional.

199. Así se consideró al examinar la atribución contenida en la fracción XXII del artículo 22 B, pues si bien este Tribunal Pleno validó la atribución de que el órgano interno de control emita normas de carácter general, ello se desprendió de que el legislador local lo acotó a aspectos referentes a su regulación interna, sin perjuicio de que necesariamente debe ejercerse respetando las atribuciones de las demás estructuras del órgano constitucional y en congruencia con la normativa general que regule al ente público.

200. En este caso, si bien no solo resulta deseable sino necesaria la independencia en la selección del personal que llevará a cabo las tareas de fiscalización, investigación, substanciación o sanción de responsabilidades administrativas de los servidores del órgano autónomo, lo objetivamente cierto es que, la facultad atribuida en la fracción examinada no debe entenderse de ejercicio directo por parte del titular del órgano interno de control, sino que el desempeño de esa atribución debe ser entendido en cuanto a una participación directa en la selección y decisión de remoción de su personal, la cual materialmente corresponderá ejecutar al presidente o presidenta de la Comisión accionante como su representante legal.

201. Lo anterior, teniendo presente que dicho proceso deberá garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su profesionalización, atrayendo a las y los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-55

202. Para evidenciar lo expuesto, por la importancia que amerita para el caso, se estima pertinente hacer referencia textual y en lo conducente a los artículos 15 y 62 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos:

Artículo 15. El presidente de la Comisión Estatal tendrá las siguientes facultades: [...]

I. Ejercer la **representación legal** de la Comisión Estatal;

II. **Formular los lineamientos generales** a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como **nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad**;

III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el **mejor desempeño de las funciones de la Comisión**; [...]

IX. **Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos** de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma; y

Artículo 62. La Comisión Estatal de los Derechos Humanos **tendrá la facultad de elaborar anualmente su proyecto de egresos, el cual será remitido, por conducto de su Presidente, al Poder Ejecutivo a fin de que, sin modificación alguna, lo remita al Congreso del Estado.**

[Énfasis añadido]

203. De los artículos en consulta se desprende que la presidencia de la Comisión estatal tiene, entre otras facultades, ejercer la representación legal de la Comisión estatal (fracción I del Artículo 15); y elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al consejo de la misma, así como remitir el proyecto de presupuesto de egresos al Ejecutivo para que lo envíe al Congreso, el cual no podrá ser modificado (fracción IX y Artículo 62).

204. Asimismo, la presidencia es la facultada para formular los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad (fracción II del artículo 15); también para dictar las

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión (fracción III del artículo 15).

205. Por otro lado, por la relevancia que tiene para el análisis, resulta ilustrativo hacer referencia expresa al artículo 5 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos:

Artículo 5. La Comisión Estatal se integrará por una Presidencia, una Secretaría, un **Órgano Interno de Control**, así como el número de visitadurías, personal profesional, técnico, administrativo y el voluntariado necesario para la realización de sus funciones. Una de las visitadurías, preferentemente, deberá recaer en una persona de origen indígena de alguna de las etnias del Estado. La Comisión Estatal, para el mejor desempeño de sus funciones, contará con un Consejo. La figura del voluntariado tendrá carácter de honorífico.

[Énfasis añadido]

206. El dispositivo legal establece que la Comisión accionante se integrará por una Presidencia, una Secretaría, un órgano interno de control, así como el número de visitadurías, personal profesional, técnico, administrativo y el voluntariado necesario para la realización de sus funciones; además de que, para el mejor desempeño de sus funciones, contará con un Consejo.

207. De lo hasta ahora expresado se desprenden tres premisas que resultan relevantes para el análisis de la atribución conferida al órgano interno de control:

- El propio legislador local reconoció que la facultad para nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad, corresponde a la presidencia de dicho órgano, como representante legal de la Comisión.
- Los lineamientos generales a los que se sujetaran las actividades administrativas de la Comisión son expedidos por la presidencia, quien también elabora el anteproyecto de presupuesto de egresos de la



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-55

Comisión y remite el proyecto de egresos respectivo al Ejecutivo para que este lo envíe al Congreso, y

- El órgano interno de control forma parte de la Comisión accionante.

208. Ahora, al respecto es importante mencionar que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la expedición de nombramientos «... no es un mero acto formal, sino que es un requisito para establecer legalmente los derechos y obligaciones laborales entre los particulares y las entidades públicas, máxime que el nombramiento de un trabajador debe estar regulado en el presupuesto de egresos de la entidad pública que lo contrate...».¹⁰¹

209. Es decir, la emisión de un nombramiento implica la creación de situaciones jurídicas concretas que trascienden a las prerrogativas de los trabajadores y, concomitantemente, a las obligaciones que adquiere el Estado como ente patronal. De ahí que, precisa que tanto su emisor como el destinatario del acto jurídico cuenten con capacidad para adquirir derechos y obligaciones.

210. Lo anterior es compatible con lo dispuesto por el Código Administrativo del Estado, que rige las relaciones de trabajo entre los poderes y órganos de Chihuahua con quienes presten un servicio a esa entidad¹⁰², pues su artículo 78¹⁰³ dispone que los funcionarios, empleados y trabajadores del Estado

¹⁰¹ Sentencia recaída al amparo directo en revisión 3287/2021, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 24 de noviembre de 2021.

¹⁰² **Artículo 73.** Trabajador al servicio del Estado es toda persona que preste a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como a los organismos descentralizados, un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido o por el hecho de figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

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

NOTA. Si bien los preceptos citados se refieren a los trabajadores de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como organismos descentralizados, en términos del artículo 60 de la misma Ley impugnada, el personal que preste sus servicios a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se regirá por las disposiciones relativas del Código Administrativo del Estado, en los términos señalados por los artículos 73 y 74 de dicho ordenamiento.

¹⁰³ **Artículo 78.-** Los funcionarios, empleados y trabajadores del Estado prestarán siempre sus servicios mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

prestarán siempre sus servicios **mediante nombramiento expedido por la persona que estuviere facultada legalmente para hacerlo.**

211. De esa manera se corrobora que para las personas funcionarias que presten servicios para el Estado de Chihuahua tratándose de personal al servicio del Estado, el nombramiento constituye la condición que permite al individuo designado se le apliquen automáticamente una serie de disposiciones generales que le atribuyen una determinada situación jurídica fijada de antemano en cuanto al tipo de su puesto o cargo, sus obligaciones y derechos, la forma de su desempeño, la temporalidad de sus funciones, las protecciones de seguridad social y otros conceptos más. Ello puesto que su entrada como servidor público del Estado está regulada en el presupuesto de egresos.¹⁰⁴

212. De ahí que, para que el acto jurídico cobre plenos efectos de derecho, debe ser emitido por la persona o ente que cuente con capacidad para contraer obligaciones en representación del ente público y esté en posibilidad de responder por éstas. Lo anterior implica, al menos, que cuente con disponibilidad presupuestal para sufragar el numerario generado por las cargas adquiridas.

213. A partir de las premisas expresadas, este Alto Tribunal advierte que la atribución otorgada por la autoridad legislativa al órgano interno de control para nombrar libremente al personal asignado, si bien es acorde al parámetro de regularidad constitucional derivado de la reforma por la que se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción, pues fortalece la autonomía de los órganos que tienen encomendada su implementación, también es que **tal facultad debe ser instrumentada sistemáticamente con las demás**

hacerlo, excepto cuando se trate de trabajadores eventuales para obra o por tiempo determinado, en cuyo caso el nombramiento podrá ser substituido por la lista de raya correspondiente. [...]

¹⁰⁴ Así se retoma, por identidad sustancial de razón de la sentencia recaída al amparo directo en revisión 3287/2021, previamente citada.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

disposiciones que permitan hacerla eficiente y, a su vez, que asegure el pleno respeto de los derechos laborales de los funcionarios sujetos a la relación laboral resultante.

214. Ello, porque si bien el Sistema Nacional Anticorrupción dota a los órganos internos de control de diversas facultades, lo cierto es que éstas se acotan a ejercer actos específicos de fiscalización, investigación, substanciación de procedimiento y, en ciertos casos, de sanción de faltas administrativas, así como para verificar el ejercicio de los recursos de los órganos y presentar denuncias ante la fiscalía especializada en la materia. Tal aspecto pone de manifiesto la necesidad de que exista independencia en la relación de los funcionarios que ejercerán esas atribuciones y aquellos cuyas funciones, precisamente, serán objeto de revisión.

215. Sin embargo, lo anterior no implica que el órgano interno de control quede exento de reconocer y ser respetuoso de la autonomía del órgano al que pertenece respecto de otros rubros administrativos y sustantivos como lo es, en este caso, la facultad plena para que la Comisión emita sus recomendaciones o celebre cualquier otro acto jurídico necesario para el cumplimiento de sus encomiendas administrativas como, por ejemplo, la regulación de sus relaciones laborales con quienes trabajen en la Comisión, en materia fiscal, de ejercicio de su propio presupuesto, entre otras, como ya se ha puntualizado.

216. En este caso, se debe recordar que el órgano interno de control está considerado como parte de la Comisión accionante y, al no desarrollar actividades relacionadas con la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos, puede ser catalogado como unidad administrativa. Si bien, este tipo de órganos se encuentran revestidos de un espectro de autonomía, ésta no les dota de disponibilidad presupuestal para concretar obligaciones onerosas frente a terceros ni para celebrarlas en

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

nombre de otro órgano, en tanto no sean facultados por delegación de quien ostente esa capacidad.

217. Así, los órganos internos de control son entes jurídicos que, por sí solos, son incapaces de adquirir obligaciones onerosas frente a terceros, al no contar con los atributos suficientes para responder por ellas.
218. Este aspecto es trascendente, puesto que al ser el órgano interno de control del órgano de protección de derechos humanos una unidad administrativa perteneciente a este es claro que el personal adscrito a ella será, igualmente, personal de la propia Comisión accionante. Así, ante la imposibilidad de la autoridad disciplinaria de responder por obligaciones de carácter laboral, será la propia Comisión quien deba hacerlo.
219. En ese contexto, esta Suprema Corte concluye que la porción normativa en análisis, al enunciar que el titular del órgano interno de control puede "... [n]ombrar y remover libremente..." a su personal, no podría denotar la idea de que la facultad de **expedir** el acto jurídico por el que se vincula al trabajador con el ente público, o bien, su cese, corra a cargo de un funcionario que representa a una unidad carente, por sí, de personalidad jurídica para crear, modificar o extinguir consecuencias de derecho.
220. Por ello, para este Tribunal Pleno es necesario efectuar un ejercicio interpretativo que concilie ambos extremos que encuentran plena justificación constitucional, por un lado, en la autonomía plena y presupuestal de la Comisión accionante en armonía con la certeza que debe prevalecer respecto del régimen laboral de las y los trabajadores del órgano interno de control, frente a la necesidad de garantizar el pleno desarrollo independiente de las facultades de dicha unidad de control administrativo.



FORMA A-55

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

221. De esa manera, se determina que la lectura que se debe dar a la atribución en análisis es, en el sentido de que el titular del órgano interno de control cuenta con **libertad de decidir sobre los movimientos del personal que le estén asignados**, lo cual dará a conocer por la vía correspondiente a la Comisión accionante para que sea ésta quien, como órgano dotado de personalidad jurídica y patrimonio, expida, por conducto de su presidencia, el nombramiento correspondiente al que se sujetará la relación laboral de los trabajadores.
222. Esta interpretación se corrobora con lo dispuesto en la fracción XVI del propio artículo 22 B, en la que se dispone como otra atribución del propio ente disciplinario la de «*Formular el anteproyecto de presupuesto del Órgano Interno de Control*», lo cual robustece que el nombramiento del personal no puede ser de manera libre por la propia unidad administrativa, sino **coordinada** con las áreas competentes de la Comisión accionante, que primeramente deberán incluir en el proyecto presupuestal de la Comisión la propuesta de la unidad administrativa en específico y, una vez que sea aprobada y liberada la suficiencia presupuestal, proceder a celebrar el acto jurídico a partir del cual se crean las consecuencias de derecho que llevan consigo las relaciones de trabajo.
223. Por consecuencia, lo que se precisa es que el nombramiento de los funcionarios debe ser expedido por la autoridad facultada de la Comisión accionante, es decir, por su presidencia, pero reconociendo que el titular del órgano interno de control tiene **libertad en la selección o remoción de los funcionarios adscritos a éste**, a fin de garantizar la independencia en el ejercicio del órgano.
224. En ese contexto, por las razones expuestas y con la interpretación establecida, debe **reconocerse la validez** de la fracción XIX del artículo 22 B de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

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

Tema 2. Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante

226. La Comisión accionante sostiene que el artículo 22 D, párrafos segundo y tercero, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua¹⁰⁵ es inconstitucional, pues excede el parámetro previsto en el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Ello, ya que éste último solo permite realizar requerimientos bajo la condición de que la persona requerida se encuentre sujeta a investigación.

227. Agrega que la norma impugnada acorta los plazos para atender los requerimientos y que, además, la Ley General exige que, previo a la imposición de la sanción, se deban agotar los medios de apremio. Así, considera que se genera una intromisión indebida en sus funciones, lo cual afecta su autonomía, autogobierno, seguridad jurídica e independencia de gestión.

228. Para dar respuesta a dicho planteamiento, a continuación, se transcribe el contenido de la porción normativa:

¹⁰⁵ En la demanda, la parte actora, lo impugna junto con el artículo 22 B, fracción X de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua. No obstante, a la luz del concepto de invalidez, se estima que su atención debe ser independiente.



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Artículo 22 D.

[...]

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

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

[Énfasis añadido]

229. Como se puede observar, la norma impugnada prevé que las personas servidoras públicas de la Comisión actora deben proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les realice el órgano interno de control. Para lo anterior, se establece un plazo de dos hasta diez días hábiles, que se podrá ampliar cuando lo solicite la persona requerida por causas justificadas. Ello, sin que tal ampliación pueda exceder de la mitad del originalmente previsto.

230. Dicha disposición también establece que, si una vez transcurrido el plazo, el área o persona servidora pública requerida no atiende el requerimiento (sin causa justificada), el órgano interno de control procederá a fincar las responsabilidades que correspondan.

231. Pues bien, como se expuso en el parámetro de regularidad constitucional, las presuntas afectaciones a la autonomía e independencia de los organismos constitucionales autónomos deben ser analizadas en función de la congruencia que guarden las leyes estatales con lo establecido en las leyes generales.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

232. En ese orden de ideas, es importante retomar el contenido de los artículos 91, 94, 95 y 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales establecen que la investigación por la presunta responsabilidad de faltas administrativas puede iniciar de oficio, por denuncia o derivado de las auditorías practicadas por autoridades competentes o por auditores externos. Para cumplir sus atribuciones, las autoridades investigadoras llevarán de oficio las auditorías o investigaciones debidamente fundadas y motivadas respecto de las conductas de los servidores públicos y particulares que puedan constituir responsabilidades administrativas en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las investigaciones que deriven de denuncias.
233. Así, las autoridades investigadoras deberán tener acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, incluyendo aquella que las disposiciones legales en la materia consideren como reservada o confidencial, siempre que esté relacionada con la comisión de infracciones a que se refiere la ley general, con la obligación de mantener la reserva o secrecía atento a las leyes de la materia. Además, las autoridades encargadas de la investigación, por conducto de su titular, podrán ordenar la práctica de visitas de verificación.
234. Las personas que sean sujetas a investigación por presuntas irregularidades cometidas en el ejercicio de sus funciones, deben atender los requerimientos que les formulen las autoridades investigadoras. Para ello, la autoridad investigadora otorgará un plazo **de cinco hasta quince días hábiles** para la atención de sus requerimientos, pudiendo ampliarse a petición de los interesados y por causa justificada, sin que tal ampliación exceda de la mitad del plazo originalmente previsto.
235. Las mismas reglas aplican para los entes públicos a quienes se formulen requerimientos, pudiéndose otorgar prórroga para atender a los requerimientos atento a la complejidad de la información.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

236. Además, durante la investigación, las autoridades investigadoras podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas.
237. Por otro lado, el artículo 140 de la misma Ley¹⁰⁶ estipula que cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello.
238. Precisado lo anterior, y como ya se mencionó, en su **primer planteamiento** la parte actora considera que el segundo párrafo de la norma bajo análisis es inconstitucional, pues no especifica que dichos requerimientos solo podrán hacerse a personas sujetas a una investigación, como sí lo establece el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
239. Este Tribunal Pleno considera que es **infundado** dicho planteamiento, pues la previsión normativa impugnada es armónica con una lectura sistemática de los artículos 91, 94, 95, 96 y 140 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales sí permiten la posibilidad de que la autoridad investigadora puede requerir información a personas, incluso cuando no haya una investigación abierta en su contra y no sean parte del procedimiento.

¹⁰⁶ **Artículo 140.** Cualquier persona, aun cuando no sea parte en el procedimiento, tiene la obligación de prestar auxilio a las autoridades resolutoras del asunto para la averiguación de la verdad, por lo que deberán exhibir cualquier documento o cosa, o rendir su testimonio en el momento en que sea requerida para ello. Estarán exentos de tal obligación los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que tengan la obligación de mantener el secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

240. En efecto, el artículo 95 de la citada Ley, establece que las autoridades investigadoras tendrán acceso a la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos, sin precisar que solo pueda requerir a las personas sujetas a una investigación.
241. Por su parte, el artículo 96, párrafos primero y último, de la Ley General prevé que las personas físicas o morales, públicas o privadas, que sean sujetas de investigación por presuntas irregularidades en el ejercicio de sus funciones, deberán atender los requerimientos que, debidamente fundados y motivados, les formulen las autoridades investigadoras y que además de las atribuciones a las que se refiere esa ley, durante la investigación dichas autoridades podrán solicitar información o documentación a cualquier persona física o moral con el objeto de esclarecer los hechos relacionados con la comisión de presuntas faltas administrativas.
242. Si bien en la primera parte de este último artículo señala que se podrán realizar requerimientos a las personas sujetas de investigación y que deberán ser atendidos; lo cierto es que también prevé que se podrá solicitar información o documentación a cualquier persona para aclarar lo pertinente.
243. En ese sentido, se estima que la norma impugnada busca regular en una sola disposición el deber que tienen los servidores públicos de la Comisión accionante -sean o no sujetos a investigación- de proporcionar información, permitir la revisión y atender los requerimientos que pueda hacer el órgano interno de control en ejercicio de sus facultades; todo lo cual encuentra asidero en el marco jurídico general.
244. Por esas razones, se estima que es infundado el planteamiento de la parte accionante, por lo que **se reconoce la validez** de la porción normativa "*Las y los servidores públicos de la Comisión estatal estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos*



FORMA A-59

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

- que les presente el Órgano Interno de Control” del párrafo segundo del artículo 22 D de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.*
245. Ahora, en lo que respecta al segundo planteamiento de la parte actora, en el que aduce que el **plazo** previsto de dos hasta diez días hábiles para atender los requerimientos que formule el órgano interno de control no es coincidente lo previsto por la Ley general, resulta **fundado**.
246. De acuerdo con el artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas la autoridad que formule el requerimiento de información otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos que podrá ampliar justificadamente, sin exceder de la mitad del plazo previsto originalmente.
247. En ese sentido, toda vez que la Ley General establece el plazo que deben otorgar las autoridades para la atención de los requerimientos de esa naturaleza, el Congreso Local no tiene libertad configurativa para modificar los plazos para que sean atendidos los requerimientos del órgano interno de control. Así, toda vez que la norma impugnada varía el plazo que prevé la Ley General, de dos a diez días hábiles, este Alto Tribunal considera que se trastocaron las previsiones básicas contenidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
248. En consecuencia, **se declara la invalidez** de la porción normativa *“de dos hasta diez días hábiles”* del párrafo segundo del artículo 22 D de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.
249. Finalmente, sobre el planteamiento de la parte accionante en el que señala que el párrafo tercero del artículo 22 D de la Ley impugnada es inconstitucional porque no prevé que, previo a fincar las responsabilidades

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

correspondientes, se deben agotar los medios de apremio, además de que la redacción da lugar a que se finquen responsabilidades una vez transcurridos dos días, este Tribunal Pleno considera que resulta **fundado, suplido en su deficiencia**, en términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁷

250. Como lo sostiene la parte actora, el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas efectivamente prevé que cometerá desacato quien no dé respuesta a un requerimiento a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio.

251. No obstante, este Alto Tribunal considera que el órgano interno de control no tiene competencia para fincar responsabilidades por dicha conducta. La norma impugnada tal y como está redactada no solo no encuentra sustento en la Ley General, sino que incluso varía su contenido, pues la falta de atención a un requerimiento como el previsto por la Ley impugnada está calificado por el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas como desacato del servidor público y es considerada como una falta administrativa grave, en términos del artículo 51 de la misma Ley.¹⁰⁸

¹⁰⁷ **Artículo 40.**

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

¹⁰⁸ **Título Tercero**

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

Capítulo II

De las faltas administrativas graves de los servidores públicos

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

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-05

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

252. Además, de conformidad con los numerales 3, fracción XXVII, y 12 de la Ley General citada¹⁰⁹ sancionar las faltas administrativas graves le corresponde únicamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y a sus homólogos en las entidades federativas, según sea el caso.
253. En ese sentido, sancionar la falta de atención a un requerimiento, como el establecido en la porción normativa impugnada, no está dentro de las facultades del órgano interno de control, pues de conformidad con la Ley General, ello constituye desacato, y sancionarlo es competencia de una autoridad diversa.
254. Por esas razones, el Tribunal Pleno considera que el Congreso Local alteró el régimen de responsabilidades y distribución de competencias previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues otorgó a una conducta –no atender un requerimiento sin causa justificada– consecuencias jurídicas diversas a las establecidas en la Ley General, además de darle al órgano interno de control la competencia para sancionarla, lo cual no le corresponde al tratarse de una conducta grave.
255. Consideraciones similares se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 127/2021.¹¹⁰
256. En consecuencia, **se declara la invalidez del párrafo tercero del artículo 22 D de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.**

¹⁰⁹ Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

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

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

¹¹⁰ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 19 de septiembre de 2023, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

257. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado **por mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa "Las y los servidores públicos de la Comisión Estatal estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control", de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por consideraciones distintas.
258. Por **mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto de declarar la invalidez del artículo 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa "de dos hasta diez días hábiles", de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.
259. Y, por **unanimidad de diez votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por el argumento de seguridad jurídica, respecto de declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 22 D, párrafo tercero, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.



FORMA A-55

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**Tema 3. Informe de gestión del órgano interno de control**

260. La parte accionante sostiene que se debe declarar la invalidez de los artículos 22 B, fracción XVII y 22 H de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, que establecen, por un lado, la obligación del órgano interno de control de remitir al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual y, por otro lado, la atribución de presentar de manera informativa al Consejo Consultivo un plan anual de trabajo.

261. Agrega que con la última previsión se eliminó la posibilidad de que la persona titular del órgano interno de control compareciera cuando se lo requiriera la presidencia de la Comisión.

262. Por ello, considera que con esas previsiones se vulnera su autonomía, autogobierno, división de poderes, supremacía constitucional y seguridad jurídica, pues se genera una duda sobre la posible intervención del Poder Legislativo local en las funciones de la Comisión accionante.

263. Para responder estos planteamientos se tiene presente el contenido de los artículos controvertidos:

Artículo 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:
[...]

XVII. Presentar de manera informativa al Consejo, en el mes de diciembre, un plan anual de trabajo para el siguiente ejercicio, el cual podrá ser modificado en atención a las circunstancias operativas del Órgano Interno de Control; así como un informe de gestión anual en el mes de febrero, respecto del ejercicio inmediato anterior al que se reporta.

Artículo 22 H. La persona titular del Órgano Interno de Control deberá remitir al Congreso del Estado, copia de su informe de gestión anual, en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta.

[Énfasis añadido]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

264. Como se observa, los artículos transcritos prevén la obligación del órgano interno de control de presentar al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual del ejercicio inmediato anterior, así como la posibilidad de presentar de manera informativa al Consejo un plan anual de trabajo para el siguiente ejercicio.
265. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez es **infundado**, pues los preceptos impugnados no afectan la autonomía, autogobierno, división de poderes, supremacía constitucional y seguridad jurídica de la Comisión accionante.
266. Como se expuso en el parámetro de regularidad constitucional, en esta materia, las presuntas afectaciones a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos deben ser analizadas en función de la congruencia que guarden las leyes estatales con lo establecido en las leyes generales.
267. En el caso concreto, la obligación del órgano interno de control de presentar copia de su informe anual de gestión al Congreso del Estado se considera congruente con el régimen de responsabilidades administrativas y los sistemas Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, en cuanto a que, como se estableció, los órganos internos de control tienen, en el ámbito de sus competencias, las facultades de investigar, sustanciar, calificar las faltas administrativas y sancionar las faltas administrativas no graves; así también revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos.¹¹¹

¹¹¹ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

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

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



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-52

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

268. Por su parte, en términos del sexto párrafo de la fracción segunda del artículo 116 de la Constitución Federal, los entes de fiscalización superior de las entidades federativas constituyen órganos de las legislaturas de los estados con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones¹¹², además, de que estas entidades son competentes para revisar la cuenta pública, así como investigar y substanciar el procedimiento por faltas administrativas graves.

269. Lo anterior es congruente con el artículo 64, fracción VII, de la Constitución local¹¹³, el cual establece que corresponde al Congreso del Estado revisar y

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

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

- I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;
- II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y
- III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

¹¹² Artículo 116. [...]

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

¹¹³ Artículo 64. Son facultades del Congreso: [...]

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

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

270. Aunado a que, de acuerdo con el artículo 83 Ter, fracciones I, II y III, párrafo segundo, de la Constitución local¹¹⁴, en la parte que interesa, le corresponde a la Auditoría Superior del Estado fiscalizar el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los entes públicos y realizar auditorías, además, derivado de las denuncias que reciba, también le corresponde revisar

términos que disponga la ley y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

¹¹⁴ **Artículo 83 ter.** La auditoría Superior del Estado tendrá las siguientes atribuciones:

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

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

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

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.

271. Como se observa, el marco jurídico aplicable es armónico en cuanto a que la entidad de fiscalización superior de las entidades, perteneciente al Congreso, es quien revisa la cuenta pública, investiga y substancia los procedimientos por faltas graves, todo lo cual este Tribunal Pleno considera que es congruente con el hecho de que el órgano interno de control tenga la obligación de remitir al Congreso del Estado copia de su informe de gestión anual.

272. Lo anterior, pues el órgano interno de control es una unidad administrativa de la Comisión accionante, por lo que la previsión normativa aquí controvertida se debe leer desde esa perspectiva, la cual no desconoce que éste forma parte de la estructura orgánica de la Comisión estatal y tampoco genera intromisión del Poder Legislativo local en las funciones de esta.

273. En suma, la obligación de la persona titular del órgano interno de control de remitir al Congreso local una copia de su informe de gestión anual, en el mes de febrero del año siguiente al que se reporta, no atenta contra la autonomía ni implica una intromisión del Congreso local en las actividades de la Comisión. Ello, en tanto que dicha obligación encuentra congruencia con el régimen de responsabilidades administrativas, del Sistema Nacional Anticorrupción e incluso en el Sistema Nacional de Fiscalización y se advierte sólo como un mecanismo más que contribuye a sus cometidos.

274. Así, contrario a lo expuesto por la parte actora, la previsión normativa sobre la remisión de la copia del informe de gestión anual al Congreso del Estado no puede ser entendida en el sentido de que genera subordinación de la Comisión accionante a su órgano interno de control como si fuera un

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

organismo dentro de esta, sino como una previsión que es congruente con lo establecido por las leyes generales en la materia.

275. Finalmente, tampoco le asiste la razón a la parte accionante cuando señala que se vulnera su autonomía al haberse eliminado la posibilidad de que la presidencia de la Comisión requiriera al órgano interno de control a una comparecencia ante el Consejo Consultivo, pues, además de que esta clase de previsiones ya no son congruentes con el nuevo sistema de responsabilidades administrativas y anticorrupción, ello sí podría suponer cierta subordinación del órgano interno de control a la Presidencia de la Comisión accionante, generando implicaciones sobre la imparcialidad para el ejercicio de sus atribuciones.

276. Aunado a que el hecho de que la porción normativa impugnada ya no prevea dicha facultad para hacer comparecer a la persona titular del órgano interno de control respecto de los informes de gestión anual que rinda, no significa que aquella persona titular del citado órgano interno se encuentre exenta de cumplir con los principios que rigen al servicio público¹¹⁵ o que no esté sujeto al régimen de responsabilidades administrativas y al Sistema Nacional Anticorrupción.

277. Por las razones expuestas, se **reconoce la validez** de los artículos 22 B, fracción XVII, y 22 H, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua.

278. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y

¹¹⁵ "Artículo 22 A. (...)

En el desempeño de su cargo, la persona titular del órgano interno de control se sujetará a los principios previstos en la Ley General de Responsabilidades Administrativas."



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra de las consideraciones.

VIII. EFECTOS

279. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia¹¹⁶, señala que las sentencias deben contener sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben contener la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

¹¹⁶ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

II. Los preceptos que la fundamenten;

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

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

280. **Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente y con fundamento en el artículo 105, fracción I, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez, con efectos generales, del artículo 22 D, párrafo segundo, en la porción normativa “**de dos hasta diez días hábiles**” y párrafo tercero, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua, adicionados mediante Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

281. Al haberse expulsado del orden jurídico las porciones normativas precisadas, la lectura del precepto legal debe ser la siguiente:

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chihuahua

Artículo 22 D. El Órgano Interno de Control, su titular y personal adscrito, cualquiera que sea su nivel, tienen impedimento para intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones que la Constitución Política del Estado y esta Ley confieren a las y los servidores públicos de la Comisión Estatal.

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

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

282. **Extensión de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia y la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA**



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS¹¹⁷, la declaración de invalidez debe extenderse a la porción normativa que refiere: “hasta de diez días hábiles”, contenida en el primer párrafo del numeral 2.1 de la *“GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS”*, ello, pues esta Suprema Corte advierte que su validez depende, por razón de jerarquía, de la porción normativa declarada inválida del párrafo segundo del artículo 22 D impugnado, además que coincide en los mismos vicios de inconstitucionalidad. Por tanto, la porción normativa que se invalida por extensión se testa de la forma siguiente.

GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.1 Requerimientos de información y/o documentación

El personal asignado para la ejecución del trabajo de ejecución de la auditoría, visita de inspección o intervención de control, recopilará la información y/o documentación necesaria para realizar su análisis. El requerimiento de información y/o documentación se efectuará mediante oficio firmado por la persona Titular del Órgano Interno de Control o por la persona servidora pública en quien se deleguen facultades para la realización de auditorías, visitas de inspección e intervenciones de control, con fundamento en la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en su artículo 22 B fr. VIII, X y XXIII, y artículo 7, fracción I de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y con base en el Plan Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del ejercicio correspondiente, otorgando un plazo hasta de diez días hábiles para su respuesta, contados a partir de su recepción.

[...]

283. Previsión sobre el plazo aplicable para no generar un vacío normativo.

Asimismo, con el fin de no generar un vacío normativo en perjuicio de las personas servidoras públicas destinatarias de la norma declarada inválida, se considerara la aplicación directa del artículo 96, párrafo segundo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que dispone que “la

¹¹⁷ Jurisprudencia P./J. 98/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, página 1536, registro digital 166985.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

Autoridad investigadora otorgará un plazo de **cinco hasta quince días hábiles** para la atención de sus requerimientos...”, lo anterior, en tanto se subsane en la legislación local relativa el vicio de inconstitucionalidad advertido.

284. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** En términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la Materia, la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos respectivos al Congreso del Estado de Chihuahua.

285. **Notificaciones.** En términos de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley Reglamentaria, la presente resolución deberá notificarse por oficio a las partes en la presente controversia constitucional.

286. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por **mayoría de nueve votos** de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

IX. DECISIÓN

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

PRIMERO. Es **procedente y parcialmente fundada** la presente controversia constitucional.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de los artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII, 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa "Las y los servidores públicos de la Comisión Estatal estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control", y 22 H de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, reformados y adicionados mediante el DECRETO N° LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de agosto de dos mil veintiuno.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 22 D, párrafos segundo, en su porción normativa "de dos hasta diez días hábiles", y tercero, de la referida Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

CUARTO. Se declara la **invalidez, por extensión,** del numeral 2.1, párrafo primero, en su porción normativa "hasta de diez días hábiles", de la GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, emitida mediante el ACUERDO N° 002/2024, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el trece de abril de dos mil veinticuatro.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

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

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de las normas, actos u omisiones reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII.1 "Parámetro de regularidad constitucional". La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos del 90 al 108, respecto del apartado VII.2

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 1, denominado "Atribuciones del órgano interno de control", subtemas 1.1 y 1.4 consistentes, respectivamente, en reconocer la validez del artículo 22 B, fracciones II y XIX, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 3, denominado "Informe de gestión del órgano interno de control", consistente en reconocer la validez de los artículos 22 B, fracción XVII, y 22 H de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 1, denominado "Atribuciones del órgano interno de control", subtema 1.2, consistente en reconocer la validez del artículo 22 B, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron por la invalidez de su porción normativa "e intervenciones de control". La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021

Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 1, denominado "Atribuciones del órgano interno de control", subtema 1.3, consistente en reconocer la validez del artículo 22 B, fracción XXII, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 2, denominado "Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante", consistente en reconocer la validez del artículo 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa "Las y los servidores públicos de la Comisión Estatal estarán obligados a proporcionar la información, permitir la revisión y atender los requerimientos que les presente el Órgano Interno de Control", de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 2, denominado "Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante", consistente en declarar la invalidez del artículo 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa "de dos hasta diez días hábiles", de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**

FORMA A-55

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por el argumento de seguridad jurídica, respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su tema 2, denominado "Requerimiento a las y los servidores públicos del órgano garante", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 22 D, párrafo tercero, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con los puntos resolutivos cuarto y quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, por extensión, del numeral 2.1, párrafo primero, en su porción normativa 'hasta de diez días hábiles', de la GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2) determinar la aplicación directa del artículo 96, párrafo segundo, en su porción normativa "La Autoridad investigadora otorgará un plazo de cinco hasta quince días hábiles para la atención de sus requerimientos", de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, hasta en tanto se subsane en la legislación local el vicio de inconstitucionalidad advertido y 3) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021**En relación con el punto resolutivo sexto:**

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

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

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

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

PRESIDENTA

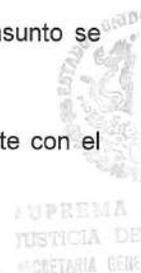
MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

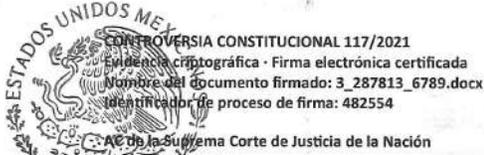
PONENTE

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA





FORMA A-55

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	PIHN600729MDFXRR04			
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	Serie del certificado del firmante	636a6673636a6e000000000000000000002d5	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	14/02/2025T19:46:11Z / 14/02/2025T13:46:11-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	aa 38 87 7a f1 cb 52 9f 0c 80 28 07 ad 68 e8 f9 84 0d 1b 1a 2f 1e 95 1b c5 fb 57 a5 25 98 6d 60 5a 1e 7e 36 f1 d5 a8 d5 22 15 57 cb 9d 27 85 99 b9 5c 16 7b dd 42 54 f4 d9 ee 53 38 d9 6f bb 1c 90 87 ab 01 ec 39 38 ef b2 08 44 19 01 60 fc d3 31 c4 4d f9 5b 95 03 ed a3 52 13 97 ad 2b 91 31 7e 3d 47 7f 61 4c 7e 54 d0 d9 97 33 03 24 37 5b 76 bf f3 d8 e6 49 41 39 92 bd 8a 4f 42 8b 8b 3e f6 15 81 ce 3e 74 f3 01 31 91 81 3e a2 07 0f 1b 0d ee fc 01 b9 e5 9f cc 64 9f ed 2a 6c 02 cb e0 77 14 72 5c 22 41 93 df 8e 7a 0d 55 88 6b 2a 1c 06 1b 59 45 a6 26 67 82 94 19 8a b8 15 7d 45 99 d0 d5 e5 67 f2 c0 1e 6c e7 60 9c ce 08 1f 87 02 21 26 00 94 a8 53 0a 1b d1 5b 76 77 67 27 db 8a 74 03 ac b4 f3 28 0a 30 55 d5 c3 2f 09 57 cf 7c 61 2c aa 71 89 f0 97 b1 9d 68 5c 9a a2 68 ee 3e			
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	14/02/2025T19:46:12Z / 14/02/2025T13:46:12-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	636a6673636a6e00000000000000000000002d5			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	14/02/2025T19:46:11Z / 14/02/2025T13:46:11-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL			
	Emisor del certificado TSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	8151640			
Datos estampillados	1C629EC6CD5710A76A927B99EB40FE751384A2187319062A004FFD2F3F38F216				

Firmante	Nombre	LORETTA ORTIZ AHLF	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	OIAL550224MDFRHR07			
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION	Serie del certificado del firmante	706a6620636a663200000000000000000000018093	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	13/02/2025T01:51:56Z / 12/02/2025T19:51:56-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	0d 35 e1 de 82 1c 1e db 41 08 f8 49 b0 4b 14 3f 0c db 0d bb d5 8f ac e3 64 b1 39 14 d1 b4 46 1d 73 be 65 4b 26 61 42 e1 1f b6 37 a8 76 74 40 10 39 ab a9 ff e4 5d 27 54 d5 dc a0 ce dd e2 ad fb 79 bb eb 42 7f 1b fb c1 56 17 e0 c9 ec 6d 49 16 36 0e 78 33 8c 1c 09 c7 20 28 cb bf bc 22 fe 2d 68 b9 56 0f e0 24 02 5b d0 4f 72 06 ff 26 db 80 4d f0 7a 80 b5 61 68 24 ec cc 42 6d b5 d6 44 d9 99 a7 82 21 01 9a 25 ca 78 dd a2 3c 5c 7c ad 82 66 9a d9 0f d6 2d 64 93 42 01 7d 68 12 cb b5 b5 f4 90 97 5f c2 1c 94 79 fd 53 3d f7 a1 71 23 f2 55 cf 94 31 e9 4f c5 dc 40 9f 09 46 fc e3 e8 6d 19 78 b6 7a da f5 02 af ec c0 ec fd e9 7d d4 60 f3 5e 23 eb 4f 1a fb 61 25 c0 10 b0 75 0d 47 42 f4 b7 d3 9f 56 95 86 6f b5 d4 ed 5f 62 d9 78 b6 25 8d 7f e0 77 bc 42 00 10 40 e6 05 3e 54 68 e2			
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	13/02/2025T01:51:46Z / 12/02/2025T19:51:46-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	Servicio OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Estampa TSP	Número de serie del certificado OCSP	706a6620636a663200000000000000000000018093			
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	13/02/2025T01:51:56Z / 12/02/2025T19:51:56-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL			
	Emisor del certificado TSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
Identificador de la secuencia	8141638				
Datos estampillados	8F5C88067B5D6218E2D7AD3A69ED68E500D3F87A9D330E9959EB895EE5284B25				



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

FORMA A-53

VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTICUATRO.

El Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua en contra de los artículos 22 B, fracciones II, X, XVII, XIX y XXII; 22 D, párrafos segundo y tercero y 22 H, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua, reformados o adicionados mediante el Decreto LXVI/RFLEY/1039/2021 XII P.E., publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua el siete de agosto de dos mil veintiuno.

Razones del voto concurrente:

1. En relación con el apartado VII.1 "*Parámetro de Regularidad*", comparto las consideraciones de la sentencia, con salvedades respecto de las plasmadas en los párrafos 42 a 46, en cuanto se retoman consideraciones de los fallos de las acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 69/2019 y acumuladas 71/2019 y 75/2019; así como la controversia constitucional 124/2022 para reconocer a los Congresos locales la facultad de legislar en materia de responsabilidades administrativas respecto de determinados aspectos. En congruencia con mi postura en esos precedentes, reitero que las cuestiones relativas a sujetos obligados, autoridades competentes, infracciones o faltas administrativas, sanciones y procedimientos, son de la exclusiva competencia del Congreso de la Unión en la Ley General de

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR**

Responsabilidades Administrativas, y en mi opinión, las Legislaturas locales no tienen facultad para *replicar, reproducir o parafrasear* dichos aspectos, pues la competencia que la ley general referida reservó a las entidades federativas sólo es operativa. Asimismo, me separo de los párrafos 82 a 86, en tanto que no los estimo propios del parámetro de regularidad constitucional y contienen afirmaciones anticipadas de cuestiones atinentes al estudio de fondo del asunto.

2. En relación con el apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su Tema 1, denominado "Atribuciones del Órgano Interno de Control", me separé de los párrafos introductorios 92 a 110 del fallo, porque en mi consideración, por una parte, no dejan claro si la normativa secundaria allí referida se estima parte del parámetro de regularidad constitucional, además que me parecen innecesarios, en todo caso, si fuere pertinente acudir a alguna norma inferior de la misma ley para interpretar adecuadamente alguna disposición impugnada, ello puede hacerse en el estudio de cada tema posterior; y por otra parte, porque allí se reitera que las Legislaturas locales tienen las facultades legislativas a que me referí en el punto anterior, que no comparto.

3. Respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su Tema 1, subtema 1.1, compartí la propuesta de reconocer validez al artículo 22 B, fracción II, de la ley cuestionada, con razones adicionales, a saber:

- (i) Los órganos internos de control en cualquier ente público, incluidos los de órganos constitucionales autónomos (en el caso, locales) de conformidad con los artículos 109, fracción III, dos últimos párrafos, de la Constitución, y 10, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, tienen facultades de fiscalización de manera *ordinaria y permanente*, pues esas normas superiores les encomiendan la revisión de los recursos públicos (ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación); por lo que el solo





FORMA A-53

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021 VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ejercicio de estas facultades revisoras, per se, no puede afectar la autonomía y autogobierno de la accionante.

- (ii) Esa labor de fiscalización de los órganos internos de control, la deben realizar *al interior* del ente público al que pertenezcan, y es *distinta y adicional* a la que realizan las entidades superiores de fiscalización en el marco de la revisión de la cuenta pública, en el caso de las entidades federativas, la Auditoría Superior del Estado o entidad homóloga. Del artículo 116, fracción II, párrafos sexto a octavo, de la Constitución mexicana¹, se colige que las Entidades Superiores de Fiscalización en las entidades federativas realizan su labor con carácter externo en relación con el Estado y Municipios o entes públicos locales, respecto de los fondos, recursos locales y deuda pública, en el marco de la cuenta pública, y esta facultad, **convive** con la encomienda que hacen a los órganos internos de control los citados numerales 109, fracción III, en sus dos últimos párrafos, de la Constitución, y 10, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de revisión del ejercicio de los recursos públicos. Entonces, el diseño constitucional que tienen los órganos internos de control con respecto a las entidades de fiscalización superior, en cuanto a sus funciones, es independiente².

Por tales razones, considero que, al margen de que la Comisión actora no tendría legitimación para plantear un mero argumento *de invasión competencial entre estos dos órganos* en lo que hace a su fiscalización, lo cual, por sí mismo sería inoperante, lo cierto es que, de cualquier modo no se demuestra que a ella se le cause una

¹ Artículo 116. [...]

II. [...]

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

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

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

² Es ilustrativo de esto, por ejemplo, el artículo 6 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Artículo 6. La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior de la Federación se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, una vez que el programa anual de auditoría esté aprobado y publicado en su página de internet; **tiene carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control.**

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES**

afectación en sus garantías institucionales de autonomía y autogobierno, por la competencia de fiscalización asignada en la norma controvertida a su órgano interno de control.

- (iii) En otro aspecto, por cuanto hace al argumento de vulneración a la seguridad jurídica ante la aducida posibilidad que refiere la actora de que si ambos entes realizan funciones de fiscalización existe el riesgo de que emitan resoluciones contradictorias y que ello, nuevamente, pudiere trascender a su autonomía y autogobierno, debe recordarse que los órganos internos de control, en su función como autoridades en el sistema de responsabilidades administrativas, están facultados para investigar, sustanciar y resolver sobre faltas no graves; mientras que a las auditorías superiores les corresponden atribuciones para investigar y sustanciar el procedimiento respecto de faltas graves, pero no tienen facultades de resolución en éste caso, pues ello compete a los Tribunales de Justicia Administrativa. Así se advierte de la distribución de competencias fijada en el artículo 10, párrafo segundo, y su lectura sistemática con los numerales 11 y 12 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas³, por tanto, es prácticamente inviable la posibilidad de que pudieren existir

³ **Artículo 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

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

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

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

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

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

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

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





PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES

FORMA A-53

resoluciones contradictorias respecto de faltas administrativas que hubieren derivado del ejercicio de las respectivas facultades de fiscalización de los órganos internos de control y de la Auditoría Superior del Estado.

4. En relación con el apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su Tema 1, subtema 1.2, compartí la propuesta de reconocer validez al artículo 22 B, fracción X, de la ley impugnada, apartándome de algunas consideraciones y con razones adicionales, en particular, las siguientes:

- (i) No coincido en que la facultad otorgada al órgano interno de control en esta norma sea para que éste cumpla con las atribuciones que le otorgan la Constitución y la Ley General de Responsabilidades Administrativas para la investigación de faltas administrativas; a mi juicio, este precepto únicamente tiene como propósito facilitar el cumplimiento de su *función fiscalizadora*.

Arribo a ese convencimiento, porque mediante el diverso Decreto LXV/ABLEY/0794/2018 XII P.E., publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua el trece de junio de dos mil dieciocho, el Congreso estatal abrogó la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua y declaró que la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, sería el ordenamiento rector en todo el territorio del Estado (de manera que el Estado de Chihuahua no tiene una ley de responsabilidades administrativas local).

A partir de ello, se puede entender que si el legislador local quiso que *sólo la ley general rigiera* directamente en materia de responsabilidades administrativas en la entidad federativa, entonces, la facultad que reguló en el artículo 22 B, fracción X, aquí examinada, no estaría encaminada a posibilitar al órgano interno de control de la Comisión actora el cumplimiento de sus funciones en el marco del procedimiento de responsabilidad administrativa, entre ellas, las de investigación de faltas administrativas, por más que éstas pudieren derivar eventualmente de sus labores de fiscalización, pues la ley general ya otorga a los órganos internos de control atribuciones específicas para ello, entre ellas, la posibilidad de requerir información o realizar visitas de verificación.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR**

Incluso, abona a esa conclusión, el hecho de que el propio artículo 22 B, fracción I, de la ley examinada en el caso, en forma genérica remite a las atribuciones que contempla para el órgano interno de control esta última legislación⁴ de modo que no parece que el legislador haya querido duplicar atribuciones.

De igual modo, estimo que confirma lo anterior, el hecho de que la atribución de realizar *visitas de inspección*, se emplea para ejercer facultades de fiscalización, por ejemplo, en el marco de auditorías que realice el órgano interno de control, pues estos ejercicios suelen comprender esa clase de visitas y no habría razones de peso para sostener que su utilización exceda las competencias del órgano interno de control respecto a la fiscalización; de hecho, para ilustrar lo anterior, el propio Reglamento Interno del órgano interno de control de la Comisión promovente la contempla como un acto de esa naturaleza⁵; mientras que las intervenciones de control son funciones que también quedan en el campo de la facultad fiscalizadora⁶. De modo que ambas figuras se enmarcan en sus facultades de fiscalización y de revisión del funcionamiento del control interno del ente público.

Con ello, es posible responder el argumento de la promovente, pues no es arbitraria la atribución otorgada en la norma controvertida, ya que son actos que tienen cabida y resultan necesarios para el desempeño de la función de fiscalización que tiene encomendada el órgano interno de control en la Constitución y en la Ley General

⁴ (ADICIONADO, P.O. 13 DE MARZO DE 2019)

"ARTÍCULO 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

I. Las que contempla la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (...)".

⁵ **Artículo 7.** Para efectos del presente Reglamento Interior se entenderá por:

XXVI. Visita de inspección: Comprobación in situ, independiente de la auditoría, relacionada a las operaciones, registros, procesos, procedimientos o cumplimiento de disposiciones legales o administrativas, con un objetivo específico, que permita proponer medidas de carácter preventivo o correctivo, concretas y viables que dan solución a la problemática que fuere detectada.

⁶ Lo anterior se afirma porque ese concepto, en normativa de la Secretaría de la Función Pública es mencionado exclusivamente en ese ámbito. Por ejemplo, en los *Lineamientos para la formulación de los planes anuales de trabajo y de evaluación de los órganos internos de control especializados y específicos, unidades de responsabilidades y sus delegaciones 2024* (en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal) refiere a las intervenciones de control como una forma de evaluar el estado de control interno de los programas o proyectos de la administración pública federal, como un tipo de actos de fiscalización de carácter preventivo. Y en forma similar las define el Reglamento interno del órgano interno de control de la Comisión accionante, que señala:

"Artículo 7. Para efectos del presente Reglamento Interior se entenderá por:

XVI. Intervención de control: Revisión que se realiza con el objetivo de verificar el estado que guarda el control interno de la administración y manejo de los recursos de la Comisión Estatal, para anticiparse a riesgos que, en caso de materializarse, podrían obstaculizar o impedir el logro de los objetivos y metas institucionales, inhibiendo posibles actos de corrupción; su finalidad es fortalecer el control interno institucional. [...]"



FORMA A-53

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES**

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de Responsabilidades Administrativas. Y con esas actividades no se supedita a la Comisión accionante en el ejercicio de sus recursos financieros, pues el órgano interno simplemente actúa en el marco de sus competencias para la fiscalización de los mismos, sin imponer condiciones sobre su gasto.

De igual modo, no puede afirmarse que esa facultad del órgano interno de control se podrá ejercer en forma arbitraria y podrá incidir en las actividades o atribuciones *sustantivas* de la Comisión como órgano protector de los derechos humanos, afectando su autonomía, autogobierno o independencia de gestión, ello no es así, ya que la facultad se constriñe al cumplimiento de las funciones del órgano interno de control, sin que éstas puedan incidir en las sustantivas del ente público.

- (ii) Me parece importante precisar que la norma impugnada, en cuanto a la persona que puede ordenar la realización de las solicitudes de información, visitas de inspección e intervenciones de control, debe ser entendida en el sentido de que esas atribuciones pueden ejercerlas tanto el titular del órgano interno de control, como el titular del área de fiscalización, sin que esto implique alguna inconstitucionalidad, pues la norma busca la funcionalidad de las atribuciones del órgano.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

5. Respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su Tema 2, estuve de acuerdo con el reconocimiento de validez del artículo 22 D, párrafo segundo, *en su primera parte*, y con la declaración de invalidez de su *párrafo tercero*, de la ley controvertida, separándome de consideraciones.

En mi punto de vista, la porción normativa del párrafo segundo del precepto, en cuanto señala "*LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA COMISIÓN ESTATAL ESTARÁN OBLIGADOS A PROPORCIONAR LA INFORMACIÓN, PERMITIR LA REVISIÓN Y ATENDER LOS REQUERIMIENTOS QUE LES PRESENTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL*" es constitucional, pero no comparto las consideraciones del fallo en las que se sostiene que este precepto regula una facultad vinculada con las atribuciones del órgano interno de control en el marco de la investigación de responsabilidades administrativas, a mi juicio, esta atribución está

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR**

relacionada únicamente con las facultades de fiscalización, por las mismas razones que ya expuse en el punto 4, inciso (i), de este voto concurrente, que estimo aplicables también para esta norma y a las que me remito. Por lo mismo, estimo que su validez no puede ser analizada a la luz de las reglas previstas en los artículos 91 a 96 y 140 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como se hace en la resolución aprobada, y basta para confirmar su validez, advertir que dicha porción normativa contribuye al adecuado ejercicio de las funciones propias de fiscalización del órgano interno de control, ya que obliga a los servidores públicos de la accionante a colaborar para poder hacerlas efectivas.

En otro orden de ideas, aunque no quedó respondido en la resolución, estimo que es infundado el concepto de invalidez formulado por la actora, en cuanto argumenta que la norma no exige que el órgano interno de control funde y motive los requerimientos que le haga pues, aunque la norma no lo diga expresamente, desde luego que el referido órgano, así sea para dirigirse a los servidores públicos de la Comisión accionante, debe cumplir con los necesarios requisitos de fundamentación y motivación.

Por otra parte, compartí la declaración de invalidez del párrafo tercero del artículo 22 D, que prevé que *"[s]i transcurrido el plazo establecido por el Órgano Interno de Control, el área o persona servidora pública requerida, sin causa justificada, no atiende los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, aquél procederá a fincar las responsabilidades que correspondan"*; sin embargo, mi decisión obedeció sólo a razones de seguridad jurídica.

SECRETARÍA DE
ESTADO



FORMA A-53

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021 VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En mi opinión, el verbo "*finicar*" podría referirse tanto a la imputación de una conducta como al establecimiento de una sanción.⁷

En el caso, si *finicar* se entendiera como la posibilidad de **imputar o atribuir** una conducta a un servidor público, la norma no sería inconstitucional, pues se entendería que al órgano interno de control le correspondería iniciar y substanciar el procedimiento de responsabilidades, mientras que al Tribunal de Justicia Administrativa respectivo le correspondería imponer la sanción correspondiente, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en la ley general de la materia. Pero si se entendiera que la palabra *finicar* se refiere a la imposición de **una sanción**, entonces la norma sí sería inconstitucional, dado que la infracción administrativa de desacato [prevista en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas]⁸ es una infracción grave que debe ser sancionada por el Tribunal de Justicia Administrativa.

En ese sentido, **dada la ambigüedad** del verbo "*finicar*", considero que la invalidez se actualiza, antes que todo, por la falta de seguridad jurídica que produce, pues los servidores públicos a quienes se les atribuya la conducta de desacato no tendrán certeza de qué autoridad será la que les impondrá la sanción correspondiente.

⁷ La Real Academia Española define *finicar* de la siguiente manera:

1. tr. desus. hincar (ll introducir o clavar algo en otra cosa).
2. intr. Adquirir fincas. U. t. c. prnl.
3. intr. desus. quedar.

⁸ **Artículo 63.** Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables.

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES**

6. Respecto del apartado VII.2 "Análisis de los conceptos de invalidez", en su Tema 3, compartí el reconocimiento de validez de los artículos 22 B, fracción XVII y 22 H, de la ley impugnada, apartándome de las consideraciones del fallo.

En mi opinión, las normas impugnadas no tienen relación con el sistema de responsabilidades administrativas, pues ningún precepto de la ley general relativa alude a un informe de gestión que se deba rendir ante alguna autoridad.

Por otra parte, las facultades de auditoría y fiscalización que ejerce la Auditoría Superior del Estado son diferentes de las que ejerce el órgano interno de control, como lo precisé en el punto 3, incisos (i) y (ii) de este voto concurrente, además, el artículo 7 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Chihuahua establece que la fiscalización de la cuenta pública que realiza la Auditoría Superior del Estado es de carácter externo (y posterior al cierre del ejercicio), por lo tanto, es independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control⁹.

Entonces, estimo que las normas examinadas no implican una vulneración ni a las competencias ni a la autonomía e independencia de la Comisión accionante. El artículo 22 H solo prevé que el órgano interno de control remita **una copia** de su informe de gestión anual al Congreso local, pero dispone en su artículo 22 B, fracción XVII, de la propia ley, que el órgano interno de control debe presentar al Consejo Consultivo

⁹ **Artículo 7.** La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la Auditoría Superior se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, de conformidad con lo previsto en el Programa Anual de Auditoría aprobado por la persona titular de la Auditoría Superior, la cual tendrá carácter externo y por lo tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen los órganos internos de control.



FORMA A-53

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021 VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

de la Comisión dicho informe de gestión anual¹⁰. Además, de esa disposición no deriva que el Congreso del Estado pueda desplegar algún tipo de facultad o injerencia en la Comisión derivada de ese solo acto.

Razones del voto particular:

1. Respecto del apartado VII.2 “Análisis de los conceptos de invalidez”, en su Tema 2, no compartí la declaración de invalidez del artículo 22 D, párrafo segundo, en su porción normativa “DE DOS HASTA DIEZ DIAS HÁBILES”.

Ello, pues en mi consideración, por las razones que ya expuse en los puntos 4, inciso (i) y 5 de mi voto concurrente, este artículo no regula una facultad vinculada con las atribuciones del órgano interno de control en el marco de la investigación de responsabilidades administrativas, sino que sólo se relaciona con la facultad fiscalizadora (de auditoría y fiscalización); por tanto, su constitucionalidad no puede ser decidida teniendo como parámetro los artículos 91 a 96 y 140 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Me parece que corrobora lo anterior, lo dispuesto en el artículo 2.1. de la “GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE

¹⁰ Artículo 22 B. El Órgano Interno de Control tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

(REFORMADA, P.O. 7 DE AGOSTO DE 2021)

XVII. PRESENTAR DE MANERA INFORMATIVA AL CONSEJO, EN EL MES DE DICIEMBRE, UN PLAN ANUAL DE TRABAJO PARA EL SIGUIENTE EJERCICIO, EL CUAL PODRÁ SER MODIFICADO EN ATENCIÓN A LAS CIRCUNSTANCIAS OPERATIVAS DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL; ASÍ COMO UN INFORME DE GESTIÓN ANUAL EN EL MES DE FEBRERO, RESPECTO DEL EJERCICIO INMEDIATO ANTERIOR AL QUE SE REPORTA.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR

CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS que la propia resolución cita en el párrafo 282 relativo a los Efectos, y que dispone:

2.1 Requerimientos de información y/o documentación.

El personal asignado para la ejecución del trabajo de ejecución de la auditoría, visita de inspección o intervención de control, recopilará la información y/o documentación necesaria para realizar su análisis. El requerimiento de información y/o documentación se efectuará mediante oficio firmado por la persona Titular del Órgano Interno de Control, o por la persona servidora pública en quien se deleguen facultades para la realización de auditorías, visitas de inspección e intervenciones de control, con fundamento en la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, en su artículo 22 B fr. VIII, X y XXIII, y artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y con base en el Plan Anual de Trabajo del Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del ejercicio correspondiente, otorgando un plazo hasta de diez días hábiles para su respuesta, contados a partir de su recepción.
[...]

Como expuse en apartado anterior, la facultad prevista en el artículo 22 B, fracción X, de la norma impugnada que permite al órgano interno de control solicitar información, realizar visitas de inspección e intervenciones de control, se refiere a actos de fiscalización; y esto queda corroborado con esta disposición normativa inferior, la cual, además sirve para constatar que el plazo de hasta diez días a que aquí alude está referido a este tipo de actos propios de la función fiscalizadora.

En mi postura, esto confirma que el artículo impugnado no pretendió regular el plazo para atender requerimientos derivados de una investigación o procedimiento de responsabilidades administrativas, sino que, en realidad, se refiere a los requerimientos que deben atender los *servidores públicos* del órgano constitucional autónomo en relación con las facultades de auditoría y fiscalización del órgano interno de control.





FORMA A-53

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 117/2021
VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULARES**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Incluso, debe destacarse que el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece la obligación de atender requerimientos a las personas físicas o morales, públicas o privadas, *que sean sujetos de investigación*; mientras que la norma impugnada, se refiere únicamente a los *servidores públicos* de la Comisión, pues son estos últimos los que deben colaborar y prestar las facilidades para que el órgano de control desarrolle sus facultades de fiscalización y auditoría en la propia Comisión ya sea proporcionando información, permitiendo la revisión, o bien, atendiendo los requerimientos que se les formulen.

2. En relación con el apartado de Efectos, por las mismas razones explicadas en el punto anterior, no compartí la invalidez por extensión que se declaró respecto del punto 2.1. de la "GUÍA DE AUDITORÍA PÚBLICA, VISITAS DE INSPECCIÓN E INTERVENCIONES DE CONTROL DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS", pues clara y expresamente se refiere a una regla para la práctica de auditorías, visitas de inspección e intervenciones de control, que estimo son mecanismos para la fiscalización y no guarda ninguna relación con el plazo que establece el artículo 96 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, referido a requerimientos en la investigación de responsabilidades administrativas.

PRESIDENTA**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.**

SIN TEXTO