



# PERIÓDICO OFICIAL



ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS

Periódico Oficial del Estado

RESPONSABLE

Registro Postal publicación periódica

PP28-0009

TAMAULIPAS

SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO

AUTORIZADO POR SEPOMEX

TOMO CL

Victoria, Tam., jueves 11 de septiembre de 2025.

Anexo al Número 110

## GOBIERNO FEDERAL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**SENTENCIA** dictada el doce de mayo de dos mil veinticinco por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 232/2023, promovida por las Diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas y de los votos particular y concurrente de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, concurrente y particular de la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa y concurrente de la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama.

# GOBIERNO FEDERAL

## PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

### SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023  
 PROMOVENTE: DIPUTACIONES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA  
 QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO**

#### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El seis de diciembre de dos mil veintitrés, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el Decreto No. 65-776, mediante el cual se reforman los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la entidad. En esencia, la modificación consistió en adecuar y precisar el procedimiento para la renovación de la Titularidad de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, ya sea por la conclusión del periodo de la designación o por cualquier otra situación que genere la vacancia antes de tiempo.

Un grupo de diputaciones del Congreso local promueven esta acción de inconstitucionalidad en contra del mencionado decreto, reclamando que se actualizaron diversas irregularidades en el procedimiento legislativo que justifican su invalidación.

Por otra parte, sostienen que la regulación contraviene diversos principios constitucionales, por las razones siguientes: **i)** la previsión de la figura de un Auditor interino, que puede ser designado por la Junta de Gobierno, implica que se eluda la exigencia constitucional de que la persona titular de la entidad de fiscalización sea electa por el Pleno del Congreso estatal, con el voto de las dos terceras partes de las diputaciones presentes (mayoría calificada); **ii)** se desconocen las garantías de autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior del estado, debido a que el sistema para cubrir las ausencias de su titular ya se contemplaba en su Reglamento Interior, y **iii)** las disposiciones transitorias violan los derechos del titular de la Auditoría que asumió el encargo en dos mil diecisiete, pues se trata de una reforma retroactiva en su perjuicio, pues tenía el derecho adquirido para seguir desempeñándolo por un año más a su designación original y la posibilidad de ser reelecto por un periodo adicional, a partir de la evaluación de su desempeño.

Los planteamientos de las diputaciones accionantes se estudian en la presente con base en la estructura que se expone a continuación:

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS</b>	Se impugna el Decreto No. 65-652 en su integridad.	10-11
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	11-12
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	Las diputaciones promoventes cuentan con legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, pues representan el 36.11 % del Congreso local y acreditan el carácter con el comparecen.	12-13
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>		13
1.	<b>Omisión de formular conceptos de invalidez</b>	Es infundada.	13-14
2.	<b>Cesación de efectos respecto al artículo segundo transitorio del decreto impugnado</b>	Se advierte de oficio. Al haberse agotado el objeto del <b>artículo segundo transitorio</b> del decreto impugnado, se concluye que ha cesado en sus efectos, por lo que se <b>debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto a dicho precepto.</b>	14-16
3.	<b>Supuesta extemporaneidad en relación con el artículo 89 de la Ley de Fiscalización local</b>	Se corrobora que la impugnación es oportuna respecto a todos los preceptos impugnados.	16-18

VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		18
1.	<b>Violación a los principios que rigen el procedimiento legislativo</b>	<p>Los conceptos de invalidez son <b>infundados</b>. Aunque la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado <b>carece de facultades de dictamen legislativo</b> y, por ende, fue indebido que la Presidencia de la Mesa Directiva le turnara la iniciativa, lo cierto es que la dictaminación se realizó con estricto apego a la normativa aplicable.</p> <p>En el desarrollo del procedimiento legislativo que antecedió a la emisión del decreto controvertido no se actualizó ninguna irregularidad con potencial invalidante, puesto que se respetó el principio de deliberación democrática y el derecho de las distintas fuerzas políticas de participar en condiciones de libertad e igualdad.</p>	18-34
2.	<b>Planteamientos sobre la inconstitucionalidad de la facultad de designar un Auditor interino (artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local)</b>	<p><b>Le asiste razón</b> a la minoría legislativa en cuanto a que la previsión de la figura del Auditor interino, el cual es designado por la Junta de Gobierno del Congreso local, configura un mecanismo de elusión de la exigencia de mayoría calificada para el nombramiento de las personas titulares de las entidades de fiscalización de los estados, contemplada de forma explícita en el párrafo séptimo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política del país.</p>	34-38
VII.	<b>EFFECTOS</b>		38-39
VIII.	<b>DECISIÓN</b>		39
		<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>parcialmente procedente</b> y <b>parcialmente fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>sobresee</b> en la presente acción de inconstitucionalidad respecto al artículo segundo transitorio del Decreto No. 65-776.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se <b>reconoce la validez</b> del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 65-776.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se <b>reconoce la validez</b> del artículo 88 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.</p> <p><b>QUINTO.</b> Se <b>declara la invalidez</b> del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, la cual <b>surtirá efectos generales</b> a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas.</p> <p><b>SEXTO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023**

**PROMOVENTE: DIPUTACIONES INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA QUINTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y AUGUSTO ARTURO COLÍN AGUADO**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 232/2023 promovida por un grupo de diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, en contra del Decreto No. 65-776, mediante el cual se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas<sup>1</sup>. Los promoventes alegan, por una parte, que se actualizaron irregularidades en el procedimiento legislativo que conllevan la invalidez del decreto en su integridad; y, por otra, que el contenido de la reforma es violatorio de diversas normas constitucionales.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

- 1. Publicación del Decreto controvertido.** El seis de diciembre de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el Decreto No. 65-776, mediante el cual se realizaron las modificaciones a la Ley de Fiscalización local que se exponen a continuación:

Texto previo	Texto derivado del Decreto impugnado (se resaltan las porciones reformadas)
<p><b>Artículo 88.</b> En cualquier caso que se genere la vacante, el Congreso deberá realizar las acciones necesarias y pertinentes de forma inmediata para llevar a cabo la designación correspondiente.</p> <p>De no obtenerse la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor Interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones conferidas al Auditor, y que ocupará el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente por al menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.</p>	<p><b>Artículo 88.</b> Ciento veinte días antes de que concluya el periodo para el que fue designado el Auditor, la Comisión dará cuenta al Congreso para que éste realice las acciones necesarias y pertinentes, a fin de llevar a cabo la designación correspondiente a más tardar sesenta días antes del término del mismo.</p> <p><b>En cualquier caso que se genere la vacante antes de que termine el periodo para el que fue designado el Auditor, la Comisión, al día siguiente hábil del que tenga conocimiento, dará cuenta al Congreso para que designe a quien ocupará la titularidad de la Auditoría.</b></p>
<p><b>Artículo 89.</b> La Comisión, al generarse la vacante, a la brevedad, dará cuenta al Congreso para que designe a quien ocupará la titularidad de la Auditoría en los términos señalados en el artículo anterior y las leyes en la materia.</p> <p style="text-align: center;"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>ARTÍCULO PRIMERO.</b> El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</p> <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO.</b> En un término de 15 días naturales, la Auditoría Superior del Estado, deberá realizar las modificaciones correspondientes a su reglamento interno, a fin de homologarlo con el presente Decreto.</p> <p><b>ARTÍCULO TERCERO.</b> Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.</p>	<p><b>Artículo 89.</b> De no obtenerse la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor Interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones conferidas al Auditor, <b>y será el titular</b> hasta en tanto se realice la designación correspondiente por al menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.</p> <p style="text-align: center;"><b>TRANSITORIOS</b></p> <p><b>ARTÍCULO PRIMERO.</b> El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.</p> <p><b>ARTÍCULO SEGUNDO.</b> Por única ocasión, posterior a la entrada en vigor del presente Decreto, la Presidencia de la Junta de Gobierno deberá proponer, lo más pronto posible al órgano de dirección política, sin previo aviso de la Comisión, el Acuerdo para presentar la acción legislativa mediante la cual se realiza la propuesta de una nueva persona titular de la Auditoría Superior del Estado.</p>

<sup>1</sup> En lo subsecuente, también se le denominará "Ley de Fiscalización local".

2. **Promoción de la acción de inconstitucionalidad y conceptos de invalidez.** Un grupo de diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del decreto previamente identificado, cuya demanda se depositó en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés.
3. La parte promovente argumenta que el decreto contraviene los artículos 1º, 6º, 13, 14, 16, 17, 20, 35, fracción VI, 41, 49, 52, 74, fracciones VI y VIII, 79, 94, 116 y 133 de la Constitución Política del país; 2, 7, 8, 25, 28 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 2, 9, 14, 17 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El reclamo se sustenta en los conceptos de invalidez que se sintetizan enseguida:
  - a) En el apartado de “ANTECEDENTES”, los promoventes destacan los siguientes aspectos relativos al desarrollo del procedimiento legislativo que dio origen al decreto controvertido:
    - La iniciativa de reforma a la Ley de Fiscalización local se presentó el cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, y se turnó indebidamente a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
    - Se convocó a la reunión de dicha Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación, para realizarse a las ocho horas con treinta minutos de la mañana del cinco de diciembre (es decir, media hora antes del horario laboral del Congreso). En la reunión, la Diputada Casandra de los Santos Flores realizó una propuesta de modificación a la iniciativa, respecto al artículo segundo transitorio, la cual se aprobó por cuatro votos a favor y una abstención. Sin embargo, se dio por terminada la sesión sin haberse votado el dictamen.
    - En el marco de la dictaminación, no se solicitó la opinión de la sociedad civil organizada, colegios de contadores públicos, instituciones académicas, organizaciones empresariales, ni se consultó aspecto alguno sobre la reforma al Órgano Técnico de Fiscalización del Estado; ni a algún integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, su Secretario Ejecutivo o al Comité de Participación Ciudadana.
    - El supuesto dictamen no fue dado a conocer a los integrantes del Pleno, ni publicado en la página oficial del Congreso local para difundirlo a la ciudadanía.
    - El propio cinco de diciembre, la Junta de Gobierno aprobó añadir, al orden del día de la sesión del Pleno que tendría lugar media hora después, cuatro dictámenes, de entre ellos el correspondiente a las reformas a la Ley de Fiscalización local. Se acordó comunicar dicho acuerdo a la Presidencia de la Mesa Directiva, para su informe al Pleno.
    - Una vez iniciada la sesión del Pleno del cinco de diciembre, se informó por la Presidencia de la Mesa Directiva la modificación al orden del día derivada del acuerdo de la Junta de Gobierno, para incluir los cuatro dictámenes aludidos. El nuevo orden del día no fue sometido al acuerdo de la Mesa Directiva, ni a la votación del Pleno. Únicamente, al momento del aviso, se distribuyeron los dictámenes vía *WhatsApp* a los legisladores asistentes, quedando a su conocimiento en ese momento.
    - En el apartado de dictámenes, aproximadamente una hora después de iniciada la sesión, la Presidencia de la Mesa Directiva abrió a discusión el supuesto dictamen sobre las reformas a la Ley de Fiscalización local. Fue presentado por el Diputado Eliphaleth Gómez Lozano, mientras que los diputados Ángel de Jesús Covarrubias Villaverde y Luis René Cantú Galván se posicionaron en contra. El Diputado Covarrubias Villaverde solicitó la reserva del artículo 89.
    - Se sometió a votación el dictamen en lo general, el cual fue aprobado por mayoría de veinte votos. En tanto, el artículo reservado también fue aprobado por veinte votos a favor, diez en contra y una abstención. Sin fundamento legal, la Presidencia de la Mesa Directiva declaró que las personas que habiendo asistido decidieron no votar se sumaban a la mayoría<sup>2</sup>, con base en el artículo 115, numeral 4, de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas. Dicho artículo resulta inconstitucional y, por ende, se debe inaplicar por este Tribunal Pleno.
    - El Poder Ejecutivo local recibió el Decreto No. 65-776 en su residencia oficial a las dieciocho horas con veintinueve minutos del cinco de diciembre. Aparentemente, el decreto fue promulgado y mandado a publicar ese mismo día. El decreto fue publicado en el Periódico Oficial el seis de diciembre de dos mil veintitrés, pero de diversos boletines de prensa oficiales se demuestra que el Doctor Américo Villarreal Anaya se encontraba en la Ciudad de México los días cinco y seis de diciembre. Por tanto, resulta imposible que hubiera promulgado y ordenado la publicación del Decreto en cuestión, como supuestamente hace constar el Periódico Oficial.

<sup>2</sup> Se registraron con “no votó” la Diputada Myrna Edith Flores Cantú y el Diputado Carlos Fernández Altamirano, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; y la Diputada Alejandra Cárdenas Castillejos, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

- b) **Primero.** Es inconstitucional que se otorgue a la Junta de Gobierno del Congreso local, como mero órgano de concertación política, la facultad de nombrar al Auditor Superior del estado, así sea supuestamente con el carácter de interino. Dicha facultad está constitucionalmente reservada al Pleno del Congreso local, por una mayoría calificada de dos terceras partes de personas legisladoras presentes. La entidad federativa no goza de libertad de configuración normativa sobre ese aspecto.

El interinato es un cargo equivalente al del titular de la Auditoría Superior del Estado, por lo que se está ante un fraude legislativo que pretende eludir el cumplimiento de una disposición constitucional expresa, ante la nula voluntad de construir consensos con las fuerzas opositoras para lograr la mayoría calificada. **Se violenta el principio de legalidad** contenido en los artículos 14 y 16 de la Constitución, pues las autoridades solo pueden realizar lo que les está permitido.

La exigencia de mayoría calificada prevista en el artículo 116 constitucional, pretende salvaguardar los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad con que las auditorías superiores de los estados deben ejercer su función de fiscalización, como garante de la transparencia y la rendición de cuentas.

Como la reforma les excluye como minoría parlamentaria de los procesos de emisión de nombramientos de un cargo con garantías institucionales de carácter constitucional, conlleva discriminación con base en las convicciones políticas opositoras, lo que se trata de una categoría sospechosa que requiere de un análisis de escrutinio estricto.

- c) **Segundo.** La reforma es inconstitucional porque **no dispone ninguna norma para regular el perfil del Auditor interino**, a pesar de que sus funciones se encuentran reservadas a un perfil con una regulación constitucional determinada; a saber, que tengan cinco años de experiencia en control, auditoría financiera y de responsabilidades. Sería violatorio de la Constitución la elección de perfiles con plena libertad, de acuerdo al mero arbitrio, como si se tratara de una facultad soberana y discrecional del Congreso.

Los órganos de fiscalización superior juegan un papel fundamental en el combate a la corrupción, por lo que se conculca el derecho humano de las víctimas de los delitos de hechos de corrupción, de la sociedad y el interés público. La reforma **no colma los requisitos de fundamentación y motivación, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad.**

- d) **Tercero.** La creación e integración de la Junta de Gobierno fue irregular, por lo que el decreto impugnado es ilegal de origen. Ello derivado de los vicios del Decreto No. 65-519, a través del cual se reformó la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, para establecer a la Junta de Gobierno. Entre otros aspectos, dicha reforma no se aprobó por la mayoría calificada que establece la propia Ley. Ese decreto fue impugnado por la misma minoría legislativa en la **acción de inconstitucionalidad 177/2023.**

Por otra parte, **como se manifestó en los antecedentes**, viola el principio de legalidad el hecho de que el dictamen se hubiese emitido fuera del tiempo máximo permitido por la Ley sobre la Organización del Congreso local. Resulta evidente que se cometieron vicios en el proceso legislativo que tienen un efecto invalidante del decreto impugnado, pues se violan de manera grave los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Asimismo, como se acredita en la descripción de los antecedentes y con las pruebas aportadas, resulta imposible que el Gobernador haya ejercido su personalísima capacidad de participar en el proceso legislativo mediante el uso de su potestad de promulgación, ni por parte del Secretario General de Gobierno. Ninguno de los dos se encontraba en Ciudad Victoria el día en que se recibió y supuestamente se publicó el decreto en la residencia oficial del Ejecutivo local. El decreto impugnado propiamente no es un decreto, pues realmente no fue promulgado por el titular del Ejecutivo.

- e) **Tercero**<sup>3</sup>. El decreto resulta en una reforma retroactiva y privativa, porque está construida para limitar los derechos del actual titular de la Auditoría Superior del estado (Jorge Espino Ascanio). Se trata de normas expresamente prohibidas por los artículos 13 y 14 de la Constitución.

Al disponer la disposición transitoria de la reforma impugnada su vigencia inmediata y durante el periodo de encargo del actual Auditor, quien tiene facultades para disponer sobre su organización interna, se trata de una ley expresamente creada para mermar sus facultades de manera retroactiva y para su remoción del encargo. Se traduce en una intromisión indebida al pleno ejercicio del derecho al ejercicio de un cargo público.

El actual titular de la Auditoría Superior del estado asumió su encargo por un periodo de siete años en el dos mil diecisiete, y posteriormente le fue prorrogado por un año. Por lo que se generó en su favor un derecho humano adquirido para desempeñar dicho encargo sin interrupción, por un año adicional. Además tenía el derecho a ser reelecto por un periodo adicional, fruto de la evaluación de su desempeño.

<sup>3</sup> En el escrito de demanda se repite la referencia al concepto de invalidez "TERCERO".

- f) **Cuarto.** La reforma viola la autonomía constitucional establecida en favor del órgano superior de fiscalización, al infringir su facultad para proveer sobre su normatividad interna, con base en la cual puede designar a los auditores especiales para que en su ausencia, tanto temporal como definitiva, desempeñen sus funciones, de acuerdo con el artículo 45 del Reglamento.

Las reformas impugnadas materialmente están regulando un aspecto que es propiamente un asunto que cabe totalmente en el ámbito de control reservado en favor de la capacidad legislativa otorgada al titular del Órgano Superior de Fiscalización, no así al Congreso del estado. La norma especial debe primar sobre la general, sobre todo cuando atiende a una disposición expresa de la Constitución.

Asimismo, se configura la subordinación de un poder sobre el otro, lo cual está prohibido por los artículos 49 y 116 constitucionales. Se debe respetar lo dispuesto en el Reglamento Interior, para que el órgano superior de fiscalización, en caso de ausencia del titular que sí fue nombrado por mayoría calificada y que cuenta con las cualidades técnicas exigidas constitucionalmente, siga trabajando como equipo de modo sistemático, sin interrupciones. Lo anterior, hasta en tanto se realice la sustitución en los términos exigidos por el artículo 116 de la Constitución Política del país.

Se está ante una imposición por un órgano de naturaleza política, como lo es la Junta de Gobierno, como ya ocurrió el quince de diciembre, quien ha estado usurpando funciones y disponiendo de recursos materiales y humanos de la propia Auditoría.

Resulta inviable regular que se designa a la persona titular de la Auditoría Superior del estado sin cumplir con el requisito de mayoría calificada que constitucionalmente se exige; más aún que dicha designación sea a través de un órgano ajeno al Pleno del Congreso, quien constitucionalmente es el único facultado para realizar esa designación. La relación existente entre el Congreso del estado y su entidad de Fiscalización Superior es de coordinación, no de supra a subordinación. En virtud de su naturaleza y atribuciones, es fundamental que con la reforma no se genere una relación de subordinación que rompa con el principio de separación de poderes establecido en los artículos 41, 49 y 116 de la Constitución Política del país.

Se insiste, **la reforma refleja una intención de evadir el principio de designación del Auditor Superior por mayoría calificada, que es un instrumento que garantiza los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad con que se debe ejercer la función de fiscalización.** Se vulnera el principio de supremacía constitucional regulado por el artículo 133, como equilibrio de poderes ante el trastoque de las instituciones por parte de las fuerzas políticas mayoritarias.

El decreto pretende equiparar indebidamente el proceso de designación del titular con su suplencia por ausencia.

4. **Registro y admisión.** El veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, los integrantes de la Comisión de Receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup> dictaron un acuerdo por el que admitieron a trámite la **acción de inconstitucionalidad 232/2023**, en relación con la impugnación de la reforma a los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local. Sin embargo, precisaron que no había lugar a tener como acto impugnado el acuerdo emitido el quince de diciembre de dos mil veintitrés, por la Junta de Gobierno del Congreso local, mediante el cual se designó a Francisco Antonio Noriega Orozco como Auditor interino de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.
5. Entre otras cuestiones, también ordenaron dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, para que rindieran los informes respectivos y requirió al primera para que enviara una copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado. En relación con la solicitud de los promoventes para que se concediera la suspensión de la vigencia del decreto impugnado, determinaron negarla pues, de conformidad con la Ley Reglamentaria, no procede la suspensión respecto a normas generales y sus consecuencias; y, en todo caso, no advirtieron elementos para tener por actualizada la excepción establecida en la doctrina de la Suprema Corte, consistente en que las normas generales puedan implicar una afectación inmediata e inminente de algún derecho humano de manera irreversible<sup>5</sup>.
6. **Turno.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación turnó el expediente previamente identificado a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la instrucción del procedimiento correspondiente.

<sup>4</sup> La Ministra Yasmín Esquivel Mossa y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>5</sup> La minoría parlamentaria interpuso un recurso en contra del acuerdo dictado por la Comisión de Receso, en lo relativo a la improcedencia de la apertura del incidente de suspensión, argumentando que lo que pretendían era suspender la designación de un Auditor interino. El diez de julio de dos mil veinticuatro, la Segunda Sala dictó una resolución en el **recurso de reclamación 11/2024-CA**, en el sentido de declararlo **infundado**. Se determinó que **los actos concretos que suceden como consecuencia de la entrada en vigor de una norma impugnada no pueden ser materia de una acción de inconstitucionalidad, como los nombramientos, debido a que no constituyen normas generales**. Se precisó que el Acuerdo emitido el quince de diciembre de dos mil veintitrés, por la Junta de Gobierno del Congreso del Estado de Tamaulipas, por el que designó provisionalmente a Francisco Antonio Noriega Orozco como Auditor interino de la Auditoría Superior estatal, materialmente no era una norma general para efectos de su impugnación en acción de inconstitucionalidad. También se confirmó la improcedencia de la suspensión, ante la falta de elementos que permitieran justificar, de manera fehaciente, la actualización del supuesto de excepción para otorgarla respecto a normas generales. Esta decisión se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Esquivel Mossa, Batres Guadarrama (voto concurrente), Aguilar Morales (ponente) Laynez Potisek y Presidente Pérez Dayán.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas.** El doce de febrero de dos mil veinticuatro, se recibió el informe rendido por el Diputado Eliphaleth Gómez Lozano, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de Tamaulipas, en los siguientes términos:

- a) La reforma al artículo 76, fracción IV, párrafo cuarto, que incrementa de siete a ocho años la duración del encargo del Auditor Superior del estado, no es aplicable para el Auditor designado el nueve de febrero de dos mil diecisiete. Las disposiciones transitorias del decreto de reforma no contemplaban su aplicación para el Auditor en funciones.
- b) El Reglamento Interior de la Auditoría aprobado el seis de octubre de dos mil veintitrés no ha sido publicado en el medio oficial, por lo que no se encuentra vigente. Por tanto, es aplicable el Reglamento Interior del treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el cual no contempla disposición alguna para determinar qué funcionario de la Auditoría podrá suplir temporalmente las ausencias del titular. Esa falta de regulación justificaba la reforma a los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local.
- c) Si se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas, omitiendo formular conceptos de invalidez específicos en contra de estas (al no cuestionar el contenido resultante del procedimiento), deben prevalecer las normas no impugnadas, pues gozan de una presunción de validez. Por tanto, **se debe sobreseer en el asunto**, pues **no se hacen valer violaciones a la Constitución Política del país**, pues no se plantea la no conformidad de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local.

Asimismo, la acción de inconstitucionalidad no es un medio para constatar posibles violaciones a los derechos fundamentales de los individuos, pues para ese efecto existen otros mecanismos como el juicio de amparo. Ello, de conformidad con las Jurisprudencias 129/99<sup>6</sup> y 32/2010<sup>7</sup>.

- d) Las reformas se realizaron con el objeto de establecer plazos específicos para que la Comisión de Vigilancia y el Congreso local den inicio al proceso parlamentario de designación de un nuevo titular de la Auditoría del estado. De modo que la Comisión informe al Congreso ciento veinte días antes de que esté por concluir el periodo del Auditor, para que se lleve a cabo el proceso correspondiente y se materialice una nueva designación sesenta días antes de la conclusión del encargo. Con ello se pretende fortalecer la figura del Auditor interino, pues mientras ocupa la función se le considera como persona titular del órgano de fiscalización, hasta en tanto se realice la designación.
- e) Son infundadas las alegaciones referentes a las violaciones en el procedimiento legislativo y a las supuestas afectaciones a los derechos alegados por los promoventes, pues la Sexagésima Quinta Legislatura llevó a cabo el procedimiento con total apego a la Constitución Política del país.
- f) El concepto de invalidez identificado como **primero es infundado**. No existe disposición expresa que señale que la Junta de Gobierno del Congreso local no puede designar de manera provisional un Auditor interino, quien debe tener las mismas facultades y obligaciones que el titular, hasta en tanto se realice la designación correspondiente por las dos terceras partes de integrantes presentes del Pleno.

La Auditoría no es un órgano constitucional autónomo, sino que depende directamente del Congreso, tal como se determinó en el **recurso de reclamación 251/2023-CA**. La facultad de fiscalización es del Congreso local, quien para su ejercicio cuenta con la Auditoría Superior del estado, como órgano técnico de fiscalización. Toda vez que es el propio Congreso quien designa al titular de ese ente, se dotaron de mecanismos que abonen a la certeza jurídica.

Las reformas son necesarias porque tienen como fin que el Congreso local realice las acciones inmediatas para designar, a la brevedad, a la persona titular de la Auditoría Superior del estado; y, en caso de que no se alcance la votación requerida para la designación, se realiza una provisional. Con ello se pretende que la figura del Auditor Superior del estado no se vea afectada en cuanto a su designación y, en consecuencia, no se trastoque el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización.

Ante la relevancia de la Auditoría, se debe velar porque su titularidad siempre esté cubierta, pues la Ley remitía al Reglamento para que se dispusiera quién ocuparía la titularidad ante la falta de nombramiento por parte del Congreso local.

Corresponde al Poder Legislativo designar a un Auditor interino cuando no se alcance la votación exigida para el nombramiento, lo cual se realiza mediante el órgano de dirección política, quien hace esa designación por mayoría ponderada, cuanto el contexto lo amerite. La Junta de Gobierno está integrada por todas las fuerzas políticas existentes en la Asamblea Legislativa.

<sup>6</sup> De rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN". Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, página 791, registro digital 192841.

<sup>7</sup> De rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES". Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, página 2501, registro digital 165120.

**Con la reforma impugnada no se invaden facultades constitucionalmente reservadas al Pleno, puesto que la designación del titular de la Auditoría Superior queda reservada al Pleno, a partir de un proceso de deliberación democrática reforzada. Solo en el supuesto de no llegar a un consenso, la Junta de Gobierno designará a uno interino con las mismas facultades y obligaciones que el titular, hasta que el Pleno realice la designación.**

Antes de la reforma a la Ley de Fiscalización local, en caso de ausencia del titular, se ejercía el cargo por un Auditor especial, conforme al Reglamento Interior de la Auditoría. La circunstancia de que dicho cargo no se designara por el Pleno del Congreso no podía considerarse constitucional, aún y cuando el suplente o interino tenían las mismas facultades y obligaciones que el titular.

- g) El concepto de invalidez identificado como **segundo es inoperante**. La Constitución Política del país y la Constitución local no exigen que el Auditor interino debe tener el perfil de quien va a ocupar la titularidad. Si bien por razones de necesidad y urgencia se designa a una persona para desempeñar de manera transitoria un puesto vacante, no se desprenden lineamientos sobre cómo debe realizarse la designación, por lo que el Congreso local conserva un amplio margen de libertad de configuración.

Lo anterior no quiere decir que no se requiere que el interino no deba tener el mismo perfil que el titular. El propio artículo 89 de la Ley de Fiscalización local señala que **tendrá las mismas facultades y obligaciones que el titular**, por lo que el interino debe cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 86. Por tanto, el concepto de invalidez es inoperante.

- h) El concepto de invalidez identificado como **tercero es improcedente e inoperante**. El reclamo sobre la ilegalidad de la integración de la Junta de Gobierno, por la inconstitucionalidad del Decreto No. 65-619, se plantea fuera del plazo legal para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. **Lo procedente es sobreseer respecto a las supuestas violaciones procesales referentes a la expedición del Decreto No. 65-619 del ocho de julio de dos mil veintitrés, mediante la cual se creó la Junta de Gobierno, así como lo relativo a la designación de la Diputación Permanente.**

- i) Los conceptos de invalidez tercero y cuarto son **inoperantes**. La acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, promovido en interés de la regularidad constitucional, no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada. El estudio debe realizarse contrastando las normas impugnadas con la Constitución, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto. **Como los conceptos de invalidez van encaminados a salvaguardar derechos de particulares concretos, deben calificarse inoperantes.**

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas.** El mismo día, se recibió un escrito signado por Jorge Luis Beas Gámez, en su calidad de Subsecretario de Legalidad y Servicios Gubernamentales de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, en el que rinde el informe en representación del Poder Ejecutivo local, en el que señaló lo siguiente:

- a) El acto reclamado, relativo a la promulgación y publicación del Decreto No. 65-776, **es cierto**, toda vez que el Poder Ejecutivo del estado ordenó la publicación con apego al artículo 91, fracción V, de la Constitución Política del estado. Tanto la promulgación como la publicación no se impugnaron por vicios propios.

La publicación se realizó el seis de diciembre de dos mil veintitrés. Los promoventes sustentan su ilegalidad en que hay publicaciones en redes sociales en las que se pone en evidencia que el Gobernador y el Secretario General de Gobierno se encontraban en otros lugares. **Se trata de una afirmación subjetiva, carente de razonamiento jurídico, que no demuestra la ilegalidad de esos actos.**

- b) Dada la naturaleza abstracta de la acción de inconstitucionalidad, las partes legitimadas que la promueven no la pueden ejercer para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar la norma general cuya invalidez plantean. Si se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo, omitiendo formular conceptos de invalidez específicos en contra del contenido de las normas impugnadas, se debe sobreseer el asunto al no plantear violaciones a la Constitución.

- c) Las reformas a los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local no solo resultan válidas, sino que además son acordes con el mandato constitucional y garantizan el orden público y el interés social, toda vez que establecen el mecanismo para preparar la entrega-recepción por terminación del cargo del Auditor y nombrar a un Auditor interino que haga las funciones correspondientes, hasta en tanto se designe al definitivo.

- d) Por otra parte, sostiene que los conceptos de invalidez son **infundados**, con base en argumentos análogos a los presentados por el Poder Legislativo en su informe.

9. **Plazo para formular alegatos.** El nueve de abril de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora emitió un acuerdo por el cual declaró que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado cumplieron con la obligación de presentar los informes y la documentación requerida. Asimismo, determinó que los autos quedaban a la vista de las partes para que formularan por escrito sus alegatos.

10. **Alegatos.** Uno de los delegados de la minoría parlamentaria presentó el escrito de alegatos, en el que, entre otras cuestiones, solicitó que se requiriera al titular del Poder Ejecutivo local la información sobre si estuvo en la Ciudad de México los días cinco y seis de diciembre de dos mil veintitrés, así como que se pronunciara sobre su presencia por la tarde y noche del cinco de diciembre en Ciudad Victoria, para estar en aptitud de promulgar el decreto y ordenar su publicación.
11. El tres de mayo de dos mil veintitrés se recibieron los escritos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en los que básicamente reiteraron las ideas centrales de sus informes.
12. **Requerimiento al Poder Ejecutivo local.** El cuatro de junio siguiente, la Ministra instructora dictó un proveído en el que tuvo a los promoventes y a las autoridades emisoras formulando sus alegatos. En cuanto a una solicitud de la minoría parlamentaria, al vincularse con un aspecto del proceso legislativo susceptible de ser probado, **requirió al titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas para que informara, bajo protesta de decir verdad, sobre las actividades que realizó los días cinco y seis de diciembre de dos mil veintitrés, e indicara si estuvo esos días en Ciudad Victoria.** La Ministra instructora le apercibió que, en caso de ser omiso, se tendrían por ciertos los hechos objeto de prueba.
13. **Informe en cumplimiento al requerimiento.** En representación del titular del Poder Ejecutivo, se presentó el Oficio SGG/SLSG/1147/2024, en el que informó: **i) que Américo Villarreal Anaya, Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas, no estuvo en Ciudad Victoria los días cinco y seis de diciembre de dos mil veintitrés, sino en la Ciudad de México, para atender diversas reuniones de trabajo relacionadas con sus funciones, y ii) como el Decreto No. 65-776 se recibió en la Secretaría General de Gobierno a las dieciocho horas con veintinueve minutos del cinco de diciembre de dos mil veintitrés, al no estar presente el señor Villarreal Anaya, ese mismo día personal de gobierno se trasladó a la Ciudad de México, a fin de dar trámite a la promulgación del decreto y su posterior publicación en el Periódico Oficial.**
14. **Cierre de instrucción.** El diez de julio de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora dictó un acuerdo por el cual declaró que el Ejecutivo local cumplió con el requerimiento y ordenó agregar al expediente el oficio presentado, para que surtiera los efectos legales respectivos. De igual manera, determinó el cierre de la instrucción del asunto, para la elaboración del proyecto de resolución.

#### I. COMPETENCIA

15. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la competencia para analizar las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política del país, de conformidad con los artículos 105, fracción II, párrafos primero y segundo, inciso d), de la Constitución Política del país<sup>8</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup>.
16. En el caso, un grupo de integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas impugna el Decreto No. 65-776, por el que se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, pues sostiene que viola diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, este Tribunal Pleno **es competente** para resolver este asunto.

#### II. PRECISIÓN DE LAS DISPOSICIONES RECLAMADAS

17. Las diputaciones promoventes identifican como norma general impugnada “[e]l contenido total del **Decreto No. 65-776**”, publicado en el Periódico Oficial del estado el seis de diciembre de dos mil veintitrés. En primer lugar, del análisis del escrito de demanda se observa que, en el apartado de antecedentes y en el tercer concepto de invalidez, reclaman que se actualizaron violaciones al procedimiento legislativo del que surgió el decreto impugnado, por lo que se debe anular en su integridad.
18. Sin embargo, este alto tribunal advierte que también presentan argumentos específicos para justificar la inconstitucionalidad del texto reformado de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local. En relación con el artículo 89, sostienen que al establecer la facultad de la Junta de Gobierno para designar a un Auditor interino, en caso de que no se reúna la votación de las dos terceras partes de las diputaciones

<sup>8</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

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

<sup>9</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

presentes, se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política del país (conceptos de invalidez primero y cuarto). A su vez, cuestionan que dicho precepto omite exigir que el Auditor interino cumpla con el mismo perfil que el titular, concretamente contar con una experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades (segundo concepto de invalidez).

19. Por otra parte, sostienen que con la reforma de los artículos 88 y 89 se desconocen las garantías de autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior del estado, en virtud de las cuales le compete definir el sistema para cubrir las ausencias de su titular, lo cual ya se establecía en su Reglamento Interior (cuarto concepto de invalidez). Finalmente, la minoría legislativa también formula alegaciones en contra de la validez de las disposiciones transitorias del decreto controvertido, pues considera que se trata de una reforma que perjudica a quien asumió la titularidad de la Auditoría Superior estatal en el año dos mil diecisiete, pues tenía el derecho de desempeñar el cargo por un año más y la posibilidad de ser reelecto (tercer concepto de invalidez).
20. En consecuencia, esta Suprema Corte **tiene como normas efectivamente impugnadas: i)** el Decreto No. 65-776 en lo general, por presuntas violaciones al procedimiento legislativo, y **ii)** de manera particular, los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local, así como las disposiciones transitorias del mencionado decreto, por diversos vicios sustantivos.
21. No pasa desapercibido que a lo largo de la demanda se hacen señalamientos relacionados con la supuesta irregularidad de otros actos legislativos, a saber: **i)** el Decreto No. 65-678, mediante el cual se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local, publicado en el Periódico Oficial del estado el veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés, y **ii)** el Decreto No. 65-619, publicado el ocho de julio de dos mil veintitrés, por el que se modificaron diversas disposiciones de la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, incluyendo la creación de la Junta de Gobierno como órgano de dirección política.
22. Sin embargo, no se advierte que la pretensión de la minoría legislativa sea impugnar esos decretos mediante la presente acción de inconstitucionalidad. La referencia al Decreto No. 65-678 únicamente es contextual, como parte de los antecedentes de este asunto. En tanto, la argumentación sobre la invalidez del Decreto No. 65-619 está dirigida a sustentar que la creación e integración de la Junta de Gobierno es ilegal de origen, lo que implica que sea inconstitucional que se faculte a dicho órgano para designar al Auditor interino. Es decir, para los promoventes es viable que en este asunto también se revise la regularidad del Decreto No. 65-619, pero como antecedente normativo del Decreto No. 65-776 y con el objetivo de demostrar lo que denomina un vicio de origen de este último.
23. Esa conclusión se corrobora al tener en cuenta que las propias diputaciones accionantes reconocen que, en su momento, promovieron respectivas acciones de inconstitucionalidad en contra de los decretos mencionados, los cuales se registraron con los números de expediente 216/2023 (Decreto No. 65-678) y 177/2023 (Decreto No. 65-619). En todo caso, sería ocioso considerar esos decretos como normas impugnadas, pues la acción de inconstitucionalidad sería notoriamente extemporánea.
24. Esta determinación es independiente de la valoración que en su momento se realice respecto a la posibilidad de estudiar en este asunto los argumentos dirigidos a refutar la regularidad del Decreto No. 65-619, y si ello pudiera derivar en la invalidez del decreto que se tiene como norma efectivamente impugnada.
25. Por último, cabe recordar que si bien en la demanda se expresó la intención de impugnar, en vía de consecuencia, el acuerdo de la Junta de Gobierno del Congreso local de quince de diciembre de dos mil veintitrés, por el cual nombró a un Auditor interino; lo cierto es que la Comisión de Receso, al admitir esta acción de inconstitucionalidad, determinó que era inviable tener ese acto como impugnado, lo cual fue **confirmado** por la Segunda Sala de esta Suprema Corte al resolver el **recurso de reclamación 11/2024-CA**.

### III. OPORTUNIDAD

26. El artículo 60<sup>10</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo inicia a partir del día siguiente a la fecha en la que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo es inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>10</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

<sup>11</sup> En adelante también se le denominará "Ley Reglamentaria".

27. El Decreto No. 65-776 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el seis de diciembre de dos mil veintitrés, al margen de lo que se resuelva al evaluar el planteamiento sobre el supuesto vicio en la promulgación y publicación de dicho decreto<sup>12</sup>. Por tanto, el plazo legal para promover esta acción transcurrió del jueves siete de diciembre de dos mil veintitrés al viernes cinco de enero de dos mil veinticuatro.
28. El escrito de demanda se recibió en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés, por lo que es evidente que la presente acción de inconstitucionalidad, en lo general, **se promovió oportunamente**.
29. No pasa desapercibido que el Poder Legislativo alega en su informe que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea respecto a la impugnación del Decreto No. 65-619. Sin embargo, tal como se justificó en el apartado previo, el decreto señalado no debe tenerse como norma reclamada en la presente acción, por lo que se **desestima** la causa de improcedencia invocada.

#### IV. LEGITIMACIÓN

30. De conformidad con el inciso d) del segundo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política del país<sup>13</sup>, el equivalente al treinta y tres por ciento (33 %) de quienes integran la legislatura de una entidad federativa pueden ejercer una acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el propio órgano.
31. En ese sentido, del artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas se desprende que el Congreso de dicha entidad se integra por **treinta y seis diputaciones** (veintidós electas por el sistema de mayoría relativa y catorce según el principio de representación proporcional). En el asunto, la demanda de la acción de inconstitucionalidad está firmada por trece personas que se ostentan como diputadas y diputados del Congreso de Tamaulipas<sup>14</sup>, número que equivale al treinta y seis punto once por ciento (36.11 %) del órgano.
32. El carácter de los promoventes como integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso de Tamaulipas fue reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>15</sup> al resolver la **acción de inconstitucionalidad 160/2023**<sup>16</sup>, lo cual se invoca como un hecho notorio<sup>17</sup>, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>18</sup>, de aplicación supletoria<sup>19</sup>. Dicha calidad también se corrobora con la publicación del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas correspondiente al veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, en el que consta el Acuerdo No. IETAM-A/CG-108/2021 del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Consultable en el siguiente vínculo de la página oficial del Periódico Oficial de dicha entidad: <<https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2023/12/cxlviii-146-061223.pdf>>.

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

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

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

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

<sup>14</sup> La acción de inconstitucionalidad se promueve por las siguientes personas: **1)** Félix Fernando García Aguiar; **2)** Lidia Martínez López; **3)** Luis René Cantú Galván; **4)** Myrna Edith Flores Cantú; **5)** Carlos Fernández Altamirano; **6)** Nancy Ruíz Martínez; **7)** Marina Edith Ramírez Andrade; **8)** Leticia Sánchez Guillermo; **9)** Lilibian Álvarez Lara; **10)** Imelda Margarita Sanmiguel Sánchez; **11)** Edmundo José Marón Manzur; **12)** Leticia Vargas Álvarez, y **13)** Ángel de Jesús Covarrubias Villaverde.

<sup>15</sup> Con respaldo en la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso de Tamaulipas del treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>16</sup> En la sesión pública del catorce de mayo de dos mil veinticuatro, aspecto aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández; y de los señores Ministros Guitérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>17</sup> Sirve como respaldo la Jurisprudencia 43/2009, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO**". Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, registro digital 167593.

<sup>18</sup> **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

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

**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

<sup>20</sup> Disponible en el siguiente vínculo de la página oficial: <<https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/cxlv-114-230921F.pdf>>. En este documento únicamente no consta la designación del Diputado Ángel de Jesús Covarrubias Villaverde.

33. Entonces, se cumple con lo previsto en el artículo 62, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria, en cuanto a que la demanda en la que se ejerza la acción debe estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de las personas integrantes del órgano legislativo. Asimismo, las diputaciones promoventes pretenden controvertir la constitucionalidad de un decreto emitido por el mismo órgano legislativo al que pertenecen, a través del cual se reformó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. Por las razones expuestas, la minoría legislativa tiene legitimación procesal para promover esta acción de inconstitucionalidad.

## V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

34. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de orden público y, por ende, de estudio preferente. En consecuencia, se deben estudiar las causas de improcedencia invocadas por las autoridades emisoras de las normas reclamadas o las que se adviertan de oficio, para determinar si se justifica el estudio de fondo de los conceptos de invalidez que se hacen valer.

### V.1. Omisión de formular conceptos de invalidez

35. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo del estado argumentan en sus informes que, cuando se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a las normas generales impugnadas, pero se omiten formular conceptos de invalidez específicos en contra del contenido de estas, deben prevalecer porque gozan de una presunción de validez.
36. También plantean que el objeto de la acción de inconstitucionalidad es la tutela abstracta de las disposiciones contenidas en la Constitución, por lo que los sujetos legitimados solo están facultados para denunciar la posible contradicción entre una norma general y el texto constitucional; no para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma. Al respecto, hace referencia a la Jurisprudencia 129/99, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN**"<sup>21</sup>.
37. Por los motivos señalados, establecen que debe sobreseerse en el asunto, pues no se hacen valer violaciones a la Constitución Política del país, ya que los accionantes omiten plantear la no conformidad con la Constitución de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local.
38. Este Tribunal Pleno considera que **no les asiste razón** a las autoridades emisoras. En primer lugar, porque parten de una premisa incorrecta al sostener que, si se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo, también se deben desarrollar argumentos orientados a demostrar la inconstitucionalidad del contenido de las disposiciones creadas o modificadas mediante el decreto que se impugna.
39. En el marco de los medios de control previstos en el artículo 105 constitucional, esta Suprema Corte ha distinguido entre las violaciones procesales y las de fondo o sustantivas. Ambas suponen una contravención a la Constitución, pero difieren en cuanto a su origen e implicaciones. Las primeras se refieren a los vicios en el procedimiento de creación de las normas generales (como la inobservancia de formalidades que impactan en su calidad deliberativa o la falta de consulta previa), mientras que las últimas versan sobre su contenido.
40. En principio, las violaciones procesales afectan la validez integral del acto legislativo reclamado, salvo que sea viable su individualización, mientras que las de sustancia solamente impactan en las disposiciones en particular que presentan el vicio planteado. Precisamente por ello es que este alto tribunal ha adoptado como metodología estandarizada el estudio primordial de las violaciones procesales, pues de ser fundadas justifican la invalidez total de la ley o decreto reclamado, lo que hace innecesario valorar los vicios de fondo que se señalen<sup>22</sup>.
41. En consecuencia, la argumentación de las autoridades emisoras es imprecisa, pues resulta válido que en una acción de inconstitucionalidad únicamente se aleguen violaciones procedimentales, las cuales podrían comprender la totalidad de previsiones que hayan sido materia de adición, reforma o derogación mediante el decreto impugnado, o bien, las que presenten el vicio alegado, en caso de que sea viable identificarlas de forma particular.
42. Adicionalmente, tal como se estableció en el **apartado II** de esta sentencia, las diputaciones promoventes sí presentan argumentos orientados a demostrar la inconstitucionalidad del contenido de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local, así como de las disposiciones transitorias del decreto reclamado.

<sup>21</sup> Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo X, noviembre de 1999, página 791, registro digital 192841.

<sup>22</sup> Véase la Jurisprudencia 32/2007, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS**". Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, registro digital 170881.

43. Por tanto, en el caso no se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, debido a que es evidente que la minoría parlamentaria sí plantea violaciones a la Constitución Política del país, tanto de carácter procesal como sustantivo.
44. Por lo que hace al planteamiento consistente en que en una acción de inconstitucionalidad no cabe el estudio de los planteamientos dirigidos a salvaguardar los derechos propios de quienes ejercen la acción de inconstitucionalidad, esta Suprema Corte resolverá lo conducente al desarrollar el estudio de fondo.
45. La circunstancia de que las diputaciones promoventes realicen algunas manifestaciones en el sentido de que el decreto impugnado tiene vicios que les impactan en lo particular, lo mismo que al titular de la Auditoría Superior del estado que estaba en funciones al momento de su entrada en vigor, **no impide el estudio de fondo del asunto**. Lo relevante es que se desarrolle una argumentación para justificar que la norma general impugnada es contraria a la Constitución Política del país, ya sea en su parte dogmática u orgánica<sup>23</sup>, lo cual se satisface en el caso concreto.

## V.2. Cesación de efectos respecto al artículo segundo transitorio del decreto impugnado

46. Si bien las autoridades emisoras no hacen valer esta cuestión, se advierte de oficio que el artículo segundo transitorio ha cesado en sus efectos, por lo que se justifica sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto a dicho precepto en lo particular. Este Tribunal Pleno ha determinado que la causal de improcedencia consistente en la cesación de los efectos de la norma impugnada es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, con base en una interpretación sistemática de los artículos 19, 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria<sup>24</sup>. Dicho supuesto se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general que motiva la acción de inconstitucionalidad, en tanto que esta constituye el único objeto de análisis en ella, aunado a que la declaración de invalidez en este tipo de juicio no puede tener efectos retroactivos, salvo en la materia penal<sup>25</sup>.
47. Este alto tribunal ha determinado que la finalidad de los preceptos transitorios es establecer los lineamientos provisionales que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. Es decir, se caracterizan por su función de facilitar el tránsito de un orden jurídico a otro, derivado de una reforma normativa. En congruencia con su naturaleza, se ha considerado de forma consistente que **si en una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la improcedencia por haber cesado en sus efectos**<sup>26</sup>.
48. Sin embargo, también se ha reconocido que los artículos transitorios pueden cumplir con distintas funciones, por lo que la autoridad jurisdiccional debe realizar una valoración detallada del precepto cuestionado y de sus condiciones de aplicación para determinar si efectivamente ha cumplido con su objeto o no. Por ejemplo, se ha distinguido entre las disposiciones que obedecen a una política legislativa, como las que definen el momento en que las normas entran en vigor o si se derogan diversos preceptos; y otras que tienen una función sustantiva, como las que vinculan a otra autoridad a emitir cierta normativa<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> En términos de la Jurisprudencia 73/2000, de rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA". Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, agosto de 2000, página 484, registro digital 191379.

<sup>24</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; [...]

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

[...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; [...].

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

<sup>25</sup> De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 8/2004, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA**. Pleno; 9ª época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958, registro digital 182048.

<sup>26</sup> En términos de la Jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1111, registro digital 170414.

<sup>27</sup> Por ejemplo, véase la acción de inconstitucionalidad 42/2015, resuelta en la sesión de veintitrés de mayo de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Asimismo, la acción de inconstitucionalidad 99/2017, de veinticuatro de febrero de dos mil veinte, aprobada por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek. Con los votos en cuenta de los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

49. En el caso, se tiene que el artículo segundo transitorio del Decreto No. 65-776 establece lo siguiente:
- ARTÍCULO SEGUNDO.** Por única ocasión, posterior a la entrada en vigor del presente Decreto, la Presidencia de la Junta de Gobierno deberá proponer, lo más pronto posible al órgano de dirección política, sin previo aviso de la Comisión, el Acuerdo para presentar la acción legislativa mediante la cual se realiza la propuesta de una nueva persona titular de la Auditoría Superior del Estado.
50. En la disposición transitoria se estableció una obligación a cargo de la Presidencia de la Junta de Gobierno, en el sentido de que debía proponer al órgano de dirección política, a la brevedad, un acuerdo orientado a realizar la propuesta de una nueva persona como titular de la Auditoría Superior del estado.
51. Este alto tribunal advierte como un hecho notorio que el quince de diciembre de dos mil veintitrés se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas<sup>28</sup> un acuerdo mediante el cual la Junta de Gobierno designó de manera provisional a un Auditor interino de la Auditoría Superior estatal, quien tomaría posesión del cargo el nueve de febrero de dos mil veinticuatro. Del contenido del acuerdo se desprende que dicha determinación se sustentó en los antecedentes y consideraciones que se sintetizan a continuación:
- El nueve de febrero de dos mil diecisiete, el Congreso local designó como Auditor Superior del estado, por un periodo de siete años, a Jorge Espino Ascanio.
  - Mediante el Decreto No. 65-776 se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local, para establecer que, de no obtenerse la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones que las del titular, hasta en tanto se realice la designación por al menos las dos terceras partes de miembros presentes del Congreso local.
  - **El segundo artículo transitorio del decreto referido consagra que, posterior a su entrada en vigor, la Presidencia de la Junta de Gobierno deberá proponer a ese órgano, lo más pronto posible y sin previo aviso de la Comisión, el acuerdo para presentar la acción legislativa para realizar la propuesta de una nueva persona titular de la Auditoría Superior del estado.**
  - El quince de diciembre de dos mil veintitrés, esta Junta de Gobierno acordó presentar al Congreso un proyecto de punto de acuerdo para la designación de Oskar López Meléndez como nuevo titular de la Auditoría Superior estatal, una vez que concluyera el periodo de quien en ese momento ostentaba el cargo. En la sesión pública celebrada en esa misma fecha, la iniciativa se presentó a la Presidencia de la Mesa Directiva, quien la turnó a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas, para que elaborara el dictamen correspondiente.
  - Durante la sesión pública, la Presidencia de la Mesa Directiva decretó un receso y la Comisión de Vigilancia se reunió, dictaminando a favor la iniciativa por la que se propone a Oskar López Meléndez como nuevo titular del órgano superior de fiscalización.
  - La sesión pública del Pleno se reanudó, sometiéndose a su consideración el dictamen señalado, el cual no alcanzó el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes.
  - Por tanto, **se determinó la viabilidad de que la Junta de Gobierno eligiera a un Auditor interino, por lo que designó para ese cargo a Francisco Antonio Noriega Orozco.** Precisó que dicha persona cumplía con el perfil requerido y poseía la experiencia suficiente en materia de control presupuestal, auditoría financiera y desempeño, sumado a su formación profesional.
  - Se precisó que la persona designada entraría en funciones a partir del nueve de febrero de dos mil veinticuatro, salvo que previo a ello se realizara la designación correspondiente en los términos del artículo 86 de la Ley de Fiscalización local.
52. De lo expuesto, se observa que **la Presidencia de la Junta de Gobierno dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo segundo transitorio del decreto impugnado, pues impulsó las medidas orientadas a la presentación de una propuesta para el nombramiento de la persona titular de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas.**
53. La propuesta se dictaminó favorablemente por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría, de ahí que se haya sometido al Pleno del Congreso local, pero no obtuvo la mayoría calificada que exigen los artículos 116 de la Constitución Política del país y 86 de la Ley de Fiscalización local. En consecuencia, la Junta de Gobierno, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 89 del mencionado ordenamiento legal, nombró a un Auditor con el carácter de interino.
54. Por tanto, esta Suprema Corte arriba a la convicción de que **el artículo segundo transitorio ha cumplido su objetivo**, el cual consistía en que la Presidencia de la Junta de Gobierno promoviera las acciones para que se sometiera al Pleno una propuesta sobre la titularidad de la Auditoría Superior del estado, considerando que faltaban menos de ciento de veinte días para que concluyera el periodo del Auditor que estaba en funciones, temporalidad establecida en el texto reformado del artículo 88 de la Ley de Fiscalización local.

<sup>28</sup> Consultable a través del siguiente vínculo: <[https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2023/12/cxlviii-Ext.No\\_35-151223-EV.pdf](https://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2023/12/cxlviii-Ext.No_35-151223-EV.pdf)>.

55. Esa iniciativa por parte de la Junta de Gobierno culminó en el nombramiento provisional de un Auditor interino, al no haberse alcanzado un consenso en torno a la propuesta original por las dos terceras partes de presentes en la sesión del Congreso, lo que robustece la conclusión de que se satisfizo lo ordenado por la disposición transitoria. Al haberse agotado el objeto del **artículo segundo transitorio** del decreto impugnado, se concluye que ha cesado en sus efectos, por lo que se **debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto a dicho precepto**, de conformidad con la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria.

### V.3. Supuesta extemporaneidad en relación con el artículo 89 de la Ley de Fiscalización local

56. Aunque las autoridades emisoras no realizan ninguna manifestación sobre este punto, este Tribunal Pleno considera pertinente justificar la oportunidad de la impugnación en relación con el artículo 89, debido a que es un hecho notorio que la figura del Auditor interino se introdujo a la Ley de Fiscalización local mediante una reforma previa (Decreto No. 65-678); es decir, el decreto controvertido implicó que lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 88 se trasladara casi de manera idéntica al artículo 89.
57. Este Tribunal Pleno ha sostenido de manera consistente<sup>29</sup> que para estar en presencia de un **nuevo acto legislativo**, para efectos de su impugnación en una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse dos criterios: **i)** uno formal, consistente en que se lleve a cabo un procedimiento legislativo, y **ii)** otro material, relativo a que la modificación normativa sea sustantiva. El primero de estos elementos implica que se desahoguen y agoten las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, hasta la publicación del decreto con el que se materializa formalmente el cambio normativo.
58. En tanto, el aspecto sustantivo se actualiza cuando existen verdaderos cambios normativos que inciden en la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de modo que se esté ante una modificación del sentido normativo que permite considerarlo como un nuevo acto legislativo. Se ha razonado que con este entendimiento **se pretende que a través de la vía de la acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se regula**.
59. Tratándose de una reforma al contenido de un cuerpo normativo que solamente implica un cambio formal y no sustantivo, sería inviable que se cuestione su validez mediante una nueva acción de inconstitucionalidad, pues la oportunidad de impugnación se materializó desde que las normas en cuestión se publicaron originalmente.
60. Solamente una **modificación al sentido normativo** supone un nuevo acto legislativo<sup>30</sup>. Este alto tribunal ha precisado que, **por regla general**, no se presenta una modificación del sentido normativo **cuando en la reforma se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido**. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un precepto, o bien, se realicen ajustes por cuestiones de técnica legislativa, **siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas**.
61. No basta la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente, sino que la modificación debe impactar su alcance con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada. **El ajuste de la norma general debe producir un efecto que modifique el sistema normativo al que pertenece, así sea tenue**.
62. Si para estar ante un nuevo legislativo se requiere que la modificación tenga un impacto en el mundo jurídico, entonces quedan excluidas las reformas de tipo metodológico, que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deba ajustarse la ubicación de los textos o, en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.
63. En tanto, para estar ante un cambio en el sentido normativo de la norma cuestionada **es imperioso que las modificaciones impacten en la trascendencia, contenido o alcance del precepto de que se trata**. Como se ha señalado, no solamente debe considerarse cada disposición en lo individual, sino que **en esta valoración se precisa identificar si la norma en cuestión debe leerse como parte del sistema del que forma parte, de modo que si este sufre modificaciones sustantivas entonces se habilita la posibilidad de impugnar la regulación en su integridad**<sup>31</sup>; esto es, inclusive se puede analizar la validez

<sup>29</sup> En términos de la Jurisprudencia P.J.J. 25/2016 (10a.), de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO**". Pleno; 10ª época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro digital 2012802.

<sup>30</sup> Como referente, dicho razonamiento se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 111/2023**, analizada en la sesión correspondiente al dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro. Este punto se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del criterio de cambio del sentido normativo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio de sentido normativo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del criterio de cambio del sentido normativo.

<sup>31</sup> Un razonamiento en este sentido puede observarse en la **acción de inconstitucionalidad 97/2016 y su acumulada 98/2016**, aprobada en sesión de cinco de enero de dos mil diecisiete, aprobada en este punto por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de consideraciones sobre cuándo existe un nuevo acto legislativo, Francos González Salas salvo por lo que hace al artículo 124, Zaldívar Lelo de Larrea con consideraciones distintas en relación con el artículo 124, Pardo Rebolledo en contra de consideraciones sobre cuándo existe un nuevo acto legislativo, Piña Hernández en contra de consideraciones sobre cuándo existe un

de un párrafo o porción que formalmente no sufrió un cambio, pero que finalmente forma parte de un sistema que sí se vio impactado desde una perspectiva sustantiva.

- 64. El Título Noveno de la Ley de Fiscalización local regula lo relativo a la “Organización de la Auditoría Superior del Estado”. Desde que se emitió dicho ordenamiento, a través de un decreto publicado el dos de junio de dos mil diecisiete, en el artículo 88 se preveía quién ejercería la titularidad de la Auditoría Superior a partir de la finalización del encargo y hasta en tanto el Congreso realizara la designación en el siguiente periodo de sesiones<sup>32</sup>. Mientras que en el artículo 89 se establecía que el Auditor sería suplido en sus **ausencias temporales** por los auditores especiales, en el orden señalado en el Reglamento Interior, y precisaba que, **en caso de falta definitiva**, la Comisión de Vigilancia debía dar cuenta al Congreso para que realizara una nueva designación<sup>33</sup>.
- 65. El veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés se publicó el Decreto No. 65-678, a través del cual se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local. En el primero se dispuso que: **i) en cualquier caso** que se genere la **vacante**, el Congreso deberá realizar las acciones necesarias, de forma inmediata, para llevar a cabo la designación, y **ii) de no obtenerse** la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones que el Auditor, y ocupará el cargo hasta que se realice la designación por al menos las dos terceras partes de miembros presentes del Congreso.
- 66. En tanto, en el segundo se precisó que la Comisión de Vigilancia, al generarse la vacante, a la brevedad dará cuenta al Congreso para que designe a quien ocupará la titularidad de la Auditoría, conforme a la normativa aplicable. La misma minoría legislativa promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de dicha reforma, el cual se registró con el número **216/2023**.
- 67. Mediante el decreto controvertido se modificaron nuevamente los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local, como se ilustra en el siguiente cuadro comparativo:

Decreto No. 65-678	Decreto No. 65-776 (impugnado) (Se resaltan con negritas las porciones reformadas)
<p><b>Artículo 88.</b> En cualquier caso que se genere la vacante, el Congreso deberá realizar las acciones necesarias y pertinentes de forma inmediata para llevar a cabo la designación correspondiente.</p> <p>De no obtenerse la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor Interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones conferidas al Auditor, y que ocupará el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente por al menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.</p> <p><b>Artículo 89.</b> La Comisión, al generarse la vacante, a la brevedad, dará cuenta al Congreso para que designe a quien ocupará la titularidad de la Auditoría en los términos señalados en el artículo anterior y las leyes en la materia.</p>	<p><b>Artículo 88.</b> Ciento veinte días antes de que concluya el periodo para el que fue designado el Auditor, la Comisión dará cuenta <b>al Congreso</b> para que éste realice las acciones necesarias y pertinentes, a fin de llevar a cabo la designación correspondiente <b>a más tardar sesenta días antes del término del mismo.</b></p> <p><b>En cualquier caso que se genere la vacante antes de que termine el periodo para el que fue designado el Auditor, la Comisión, al día siguiente hábil del que tenga conocimiento, dará cuenta al Congreso para que designe a quien ocupará la titularidad de la Auditoría.</b></p> <p><b>Artículo 89.</b> De no obtenerse la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor Interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones conferidas al Auditor, <b>y será el titular</b> hasta en tanto se realice la designación correspondiente por al menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.</p>

- 68. En primer lugar, es evidente el cumplimiento del criterio formal para considerar que se está ante un nuevo acto legislativo, pues el decreto impugnado es producto de un procedimiento legislativo que culminó con su promulgación y publicación. Lo anterior, al margen del análisis que se sobre si se materializaron irregularidades procedimentales y, en su caso, si impactan en la validez del decreto.
- 69. Respecto a la satisfacción del criterio material, este alto tribunal considera que las disposiciones reformadas mediante el decreto controvertido integran un **sistema normativo sobre el procedimiento para la renovación de la titularidad de la Auditoría Superior del Estado de Tamaulipas**. El cambio consistió principalmente en precisar los plazos a los que debe sujetarse dicho procedimiento, con la finalidad de que haya certeza sobre quién será la nueva persona titular de la Auditoría desde antes de que la anterior finalice su encargo.

nuevo acto legislativo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales en contra de consideraciones sobre cuándo existe un nuevo acto legislativo.

<sup>32</sup> **Artículo 88.** Durante el receso del Congreso, el Auditor Especial que corresponda conforme al Reglamento Interior de la Auditoría, ejercerá el cargo hasta en tanto se designe al Auditor en el siguiente periodo de sesiones.

<sup>33</sup> **Artículo 89.** El Auditor será suplido en sus ausencias temporales por los Auditores Especiales, en el orden que señale el Reglamento Interior de la Auditoría. En caso de falta definitiva, la Comisión dará cuenta al Congreso para que designe, en términos de esta ley, a quien ocupará la titularidad de la Auditoría.

70. Así, la normativa ahora establece que dicho procedimiento debe comenzar “[c]iento veinte días antes de que concluya el periodo para el que fue designado el auditor”, momento en el cual la Comisión de Vigilancia debe hacerlo del conocimiento del Congreso local, para que este realice las acciones conducentes, debiendo consumarse la designación “a más tardar sesenta días antes” de que termine el encargo.
71. También se detalla que, en cualquier caso que se genere la vacante “antes de que termine el periodo para el que fue designado el Auditor”, la Comisión de Vigilancia debe comunicarlo al Congreso “al día siguiente hábil”, para que realice la designación respectiva. Esto es, se incorporó un plazo concreto para activar el procedimiento para cubrir la vacante de la Auditoría derivada de cualquier circunstancia extraordinaria.
72. Este alto tribunal considera que dichas modificaciones permiten tener por cumplido el criterio sustantivo, pues impactan en el sentido normativo de los preceptos al incorporar condiciones de tiempo a las que deben ajustarse la Comisión de Vigilancia y el Congreso local para activar y culminar el procedimiento para nombrar a la persona titular de la Auditoría Superior del estado.
73. Cabe reconocer que la reforma al artículo 89 consistió en trasladar a este, casi de manera idéntica, la disposición que de manera previa se contemplaba en el segundo párrafo del artículo 88, en el sentido de establecer la facultad de la Junta de Gobierno de designar a un Auditor interino, en caso de que no se alcance la mayoría calificada que se exige constitucional y legalmente para elegir a la persona titular de la Auditoría.
74. Aunque visto de manera aislada se podría pensar que se trata de una mera modificación formal y que, por ende, no satisface el criterio material; para este Tribunal Pleno se debe considerar que la figura del Auditor interino forma parte integrante del sistema normativo que regula el procedimiento para la renovación de la titularidad de la Auditoría Superior de la entidad. La atribución de la Junta de Gobierno de designar a una persona con el carácter de interina se actualiza solamente si, seguido el procedimiento correspondiente, el aspirante sometido al Pleno del Congreso local no obtiene el respaldo necesario.
75. Por tanto, **los cambios introducidos mediante el decreto impugnado también impactaron en las condiciones materiales y temporales que se deben observar para seleccionar a la persona que provisionalmente fungirá como titular de la Auditoría**, hasta en tanto se logre una designación en los términos que exige la normativa. En consecuencia, se concluye que **la reforma bajo análisis implicó un cambio del sentido normativo respecto al régimen del procedimiento para elegir a la persona titular de la Auditoría Superior del estado**, lo que posibilita que mediante esta acción de inconstitucionalidad se cuestione la constitucionalidad de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local, pues configuran un nuevo acto legislativo.
76. Ello corrobora lo determinado en el apartado III de la presente, en cuanto a que la acción de inconstitucionalidad se promovió oportunamente en relación con la totalidad de las normas impugnadas.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

77. La presente controversia tiene su origen en la publicación del Decreto No. 65-776, por el que se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local. Las diputaciones promoventes plantean, por un lado, que se materializaron vicios en el procedimiento legislativo del que deriva el decreto reclamado; y, por el otro, violaciones constitucionales respecto a las normas objeto de modificación.
78. Por razón de método, primero se estudiarán los argumentos sobre las violaciones procesales, pues de demostrarse la actualización de irregularidades que trascendieron al principio de deliberación democrática se podría determinar la invalidez integral del decreto impugnado. De no adoptarse una decisión en ese sentido, se continuará con el estudio de los presuntos vicios sustantivos.

### VI.1. Violación a los principios constitucionales que rigen el procedimiento legislativo

79. De la valoración del apartado de “ANTECEDENTES” y del tercer concepto de invalidez se desprende que la minoría legislativa sostiene que, durante el desarrollo del procedimiento legislativo, tuvieron lugar diversas irregularidades que violan de manera grave los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica.
80. Asimismo, plantea que el decreto impugnado **es ilegal de origen**, debido a que la creación e integración de la Junta de Gobierno fue irregular, derivado de los vicios en el procedimiento de creación del Decreto No. 65-519, por el cual se reformó la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas<sup>34</sup>.
81. Este Tribunal Pleno considera que **no le asiste razón** a las diputaciones promoventes. Si bien no se observaron de forma estricta todas las formalidades del procedimiento legislativo, esa circunstancia no afectó su calidad deliberativa, pues se advierten suficientes elementos para concluir que hubo una participación efectiva y en condiciones de igualdad de todas las fuerzas políticas.

<sup>34</sup> En lo subsecuente también se le denominará “Ley sobre la Organización del Congreso local”.

82. Como punto de partida, se tiene que —opuestamente a lo planteado por la minoría parlamentaria— en una acción de inconstitucionalidad únicamente se pueden analizar los argumentos con los que se pretende sustentar la invalidez de las **normas generales que se identifican como impugnadas**. Esta consideración tiene sustento en una interpretación literal y sistemática de los artículos 41, fracciones I, IV y V; 72 y 73 de la Ley Reglamentaria<sup>35</sup>, de la que se sigue una exigencia a cargo de este alto tribunal de precisar cuáles son las normas generales objeto de la controversia, con base en lo cual se analiza el cumplimiento de los presupuestos procesales. De modo que —en principio— la declaratoria de validez o invalidez debe corresponderse con las normas impugnadas.
83. Lo señalado no se contradice con el deber de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, ni con la posibilidad de fundar la declaratoria de inconstitucionalidad en cualquier precepto constitucional o convencional, con independencia de que se haya invocado o no en la demanda<sup>36</sup>. Dichos supuestos implican que este alto tribunal tiene una amplia jurisdicción para establecer el parámetro de control de regularidad constitucional e identificar los vicios de invalidez, pero ello estrictamente constreñido a la revisión de las normas que efectivamente se reclamen por la parte promovente. Las atribuciones de la Suprema Corte comprenden la **precisión de las normas cuya constitucionalidad se pretende cuestionar**, ya sea de manera explícita o implícita; más no la posibilidad de realizar un estudio de oficio de preceptos que en realidad no se controvierten.
84. El único supuesto en el que en una acción de inconstitucionalidad es posible anular normas distintas a las impugnadas consiste en la **extensión de efectos respecto a todas las disposiciones cuya validez dependa de aquellas**, en términos de la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria<sup>37</sup>. Sin embargo, dicha atribución sigue una lógica inversa a la del planteamiento de los promoventes, pues lo que estos pretenden es que se invalide el decreto impugnado por los vicios de un acto legislativo del cual supuestamente depende, al ser este el sustento para la creación de la Junta de Gobierno, a quien se otorgó la facultad de designar a un Auditor interino.
85. Por tanto, en una acción de inconstitucionalidad es inviable revisar la regularidad de las normas impugnadas a la luz de los vicios que presuntamente tienen otros decretos o disposiciones normativas, por más que pudieran tener algún grado de vinculación. En consecuencia, **en la presente este Tribunal Pleno no se pronunciará en torno a los planteamientos orientados a demostrar la invalidez del Decreto No. 65-519**, mediante el cual se reformó la Ley sobre la Organización del Congreso local.
86. Además, debe tenerse en cuenta que, en la sesión celebrada el diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro, este Tribunal Pleno dictó sentencia en la **acción de inconstitucionalidad 177/2023**, en la cual se declaró la invalidez del Decreto No. 65-619<sup>38</sup>, por la actualización de irregularidades en el procedimiento legislativo con carácter invalidante, concretamente la inobservancia de la exigencia de mayoría calificada para reformar la Ley sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
87. En dicho asunto no se consideró pertinente extender los efectos de declaración de invalidez a otras disposiciones que podrían tener un grado de relación con el mencionado decreto, a través del cual se creó la Junta de Gobierno del Congreso local, como lo serían las normas que contemplan atribuciones de dicho órgano. Lo anterior refuerza que la decisión sobre la regularidad del decreto controvertido no podría

<sup>35</sup> **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; [...]

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 [...]

**Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia  **sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas**, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

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

<sup>36</sup> **Artículo 71.** Al dictar sentencia, la  **Suprema Corte de Justicia de la Nación** deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y  **suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación  **podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial**. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

<sup>37</sup> De conformidad con la Jurisprudencia P./J. 32/2006, de rubro " **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA**". Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, Febrero de 2006, página 1169, número de registro digital 176056.

<sup>38</sup> Por  **mayoría de ocho votos** de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (obligado por la mayoría en cuanto a la procedencia), Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votaron en contra las señoras Ministras Esquivel Mossa (por el sobreseimiento integral), Batres Guadarrama y Presidenta Piña Hernández (por el sobreseimiento integral).

sustentarse en los vicios del diverso Decreto No. 65-619, por lo que en la presente no se analizarán dichos argumentos.

88. En ese sentido, en los siguientes apartados se estudiarán estrictamente los planteamientos sobre los supuestos vicios del procedimiento legislativo que precedió al decreto impugnado.

#### A) Parámetro de regularidad constitucional

89. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que nuestro régimen democrático constitucional exige que al interior del órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, representatividad y democracia deliberativa. Se pretende que las normas cuenten efectivamente con una legitimidad democrática, la cual deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan quienes integran una legislatura.
90. También ha razonado de forma constante que, cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a supuestas violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, el estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, las cuales se recogen en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política del país<sup>39</sup>.
91. En consecuencia, al evaluar las irregularidades procedimentales y sus consecuencias debe ponderarse el cumplimiento de dos principios: **a)** por un lado, el de **economía procesal**, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar un efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y **b)** por otro, la **equidad en la deliberación parlamentaria**, que responde a la exigencia de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto<sup>40</sup>.
92. En cada caso, debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si redundan en una transgresión a los principios de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa, o bien, si no justifican una declaración de invalidez por no haber trascendido a los atributos democráticos de la decisión. En la valoración sobre si las irregularidades violan o no dichos principios se debe considerar el cumplimiento de los siguientes estándares<sup>41</sup>:
- a) **El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad.** En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como aquellas que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
  - b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
  - c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
93. Incluso si se acreditan violaciones al procedimiento legislativo, estas no necesariamente justifican la invalidez de la norma impugnada, lo cual dependerá de su cúmulo, gravedad y de la afectación a los principios que rigen la deliberación al interior de los órganos legislativos, siendo necesario un análisis caso por caso. El parámetro vigente de esta Suprema Corte se ha flexibilizado para privilegiar la subsistencia del producto normativo, siempre y cuando se respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria y los demás principios involucrados<sup>42</sup>.
94. Este alto tribunal ha reconocido un amplio margen de deferencia para que los órganos legislativos conduzcan sus procedimientos legislativos atendiendo a las condiciones políticas y sociales imperantes, permitiendo que se subsanen vicios, reconociendo lo complejo que es observar un trámite impoluto,

<sup>39</sup> En términos de la Tesis aislada P. XLIX/2008, de rubro "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO". Pleno; Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, registro digital 169493.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> Véase la Tesis aislada P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL". *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, número de registro digital 169437.

<sup>42</sup> **Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2021, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**, fallada en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones. En contra de los emitidos por las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, quienes anunciaron sendos votos particulares.

siempre que no se traduzcan en arbitrariedades que tengan por objeto o resultado impedir que las minorías legislativas cumplan con su mandato representativo.

### B) Análisis de constitucionalidad del decreto impugnado

95. En este apartado se revisará la regularidad del procedimiento legislativo que precedió al decreto impugnado, con base en las constancias que integran el expediente y los planteamientos formulados por las diputaciones promoventes. Este análisis comprende la valoración respecto a si las irregularidades que se lleguen a acreditar trascendieron o no a una violación al principio de deliberación democrática.

#### a) Presuntas irregularidades relacionadas con el dictamen de la iniciativa de reforma

96. La minoría parlamentaria promovente reclama que tuvieron lugar diversos vicios en la fase de dictaminación de la iniciativa. Primero, destacan que la propuesta de reforma **se turnó indebidamente** a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado. Asimismo, reclama que se convocó a la reunión de dicha Comisión con menos de veinticuatro horas de anticipación, para que tuviera lugar a las ocho horas con treinta minutos del cinco de diciembre de dos mil veintitrés; esto es, media hora antes del horario laboral del Congreso local.
97. También sostiene que el dictamen propiamente no se votó, sino que lo que se aprobó por mayoría fue la propuesta de modificación realizada por la Diputada de los Santos Flores, respecto al artículo segundo transitorio. A su parecer, la sesión se dio por terminada sin que el dictamen se hubiese votado.
98. Finalmente, se inconforman de que la Comisión no solicitó la opinión de la sociedad civil organizada, colegidos de contadores públicos, instituciones académicas u organizaciones empresariales; además de que no se consultó ningún aspecto sobre la reforma al Órgano Técnico de Fiscalización del Estado, ni a algún integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, como su Secretario Ejecutivo o al Comité de Participación Ciudadana.

#### i) Indebido turno a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado

99. De las constancias que integran el expediente se desprende que, en la sesión pública del Pleno del Congreso local celebrada el **cuatro de diciembre del dos mil veintitrés**<sup>43</sup>, las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. En un punto de la sesión, la Presidencia de la Mesa Directiva concedió el uso de la voz al Diputado Eliphaleth Gómez Lozano, quien solicitó a los Servicios Parlamentarios la inserción íntegra de la iniciativa en el acta respectiva, por lo que solo dio lectura a una versión resumida.
100. Una vez que culminó la presentación de la iniciativa, la Presidenta de la Mesa Directiva determinó que, con fundamento en el artículo 22, numeral 1, inciso f), de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>44</sup>, se turnaba a la Comisión de Vigilancia de Auditoría Superior del Estado, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
101. Este Tribunal Pleno considera que **le asiste razón** a las diputaciones promoventes al plantear que fue indebido que la iniciativa se turnara a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría, debido a que dicha comisión no tiene facultades para desarrollar tareas de dictamen legislativo.
102. En el artículo 35, párrafo 1, de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>45</sup> se señala que las comisiones son órganos constituidos por el Pleno para instruir y substanciar las iniciativas y propuestas que se presenten a dicho órgano, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proyectos de resolución, para que el Congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

<sup>43</sup> En la sesión estuvieron **presentes treinta y una diputaciones** (quince de Morena, once del Partido Acción Nacional, dos del Partido Revolucionario Institucional, dos sin partido y una de Movimiento Ciudadano). En tanto, cinco integrantes del Pleno se registraron con inasistencia justificada (una de Morena, dos del Partido Acción Nacional, una del Partido Revolucionario Institucional y una sin partido).

<sup>44</sup> **Artículo 22.**

1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: [...]

f) Dar curso a los asuntos y negocios del Congreso en términos de la normatividad aplicable y determinar los turnos conforme a las competencias, o lo que corresponda respecto de los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta al Pleno; enviar la publicación en el Periódico Oficial del Estado, cuando no requieran de la sanción y promulgación del Ejecutivo; [...].

<sup>45</sup> **Artículo 31.**

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno para instruir y substanciar las iniciativas y propuestas que se presenten al mismo, mediante la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proyectos de resolución, con objeto de contribuir a que el Congreso cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.

103. En el párrafo 2 de dicho precepto<sup>46</sup> se establece un catálogo de las **comisiones ordinarias a cargo de las tareas de dictamen legislativo y de información y control de la gestión pública**, entre las cuales no se encuentra la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado. Esta última más bien está considerada en el artículo 36 de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>47</sup> como una de las comisiones ordinarias **para el desarrollo de tareas específicas de la competencia constitucional del Congreso**; específicamente, en el inciso e) de esa disposición se detalla que tiene a su cargo **las tareas que derivan de la Constitución Política del estado y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas en torno a la Auditoría Superior**.
104. Las funciones esenciales de la Auditoría Superior del estado se contemplan en los artículos 58, fracción VI<sup>48</sup>, y 76 de la Constitución local<sup>49</sup>. En general, se le reconoce como el **órgano técnico de fiscalización superior**, a quien se le dota de **autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones**. Su principal función consiste en fiscalizar y emitir los informes respecto a las cuentas públicas que rinden anualmente los poderes del estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y sus órganos, los Ayuntamientos, los organismos públicos descentralizados o autónomos y, en general, cualquier entidad o persona que ejerza recursos públicos. Asimismo, se le reconocen otras potestades orientadas al eficaz cumplimiento de su tarea central, tales como la formulación de recomendaciones, la realización de visitas domiciliarias e investigaciones, así como instar las responsabilidades administrativas respectivas.

---

<sup>46</sup> **Artículo 31.**

[...]

2. Las Comisiones Ordinarias a cargo de las tareas de dictamen legislativo y de información y control de la gestión pública, en términos de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política del Estado, son las siguientes: [...].

<sup>47</sup> **Artículo 36.**

Para el desarrollo de tareas específicas de la competencia constitucional del Congreso se establecen las siguientes comisiones ordinarias: [...]

e) De Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado, a cargo de las tareas que derivan de la Constitución Política del Estado y de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas para el Estado de Tamaulipas en torno a dicho órgano técnico.

<sup>48</sup> **Artículo 58.** Son facultades del Congreso: [...]

VI. Revisar la Cuenta Pública del Gobierno del Estado de Tamaulipas así como la Cuenta Pública de cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado. La revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en la Ley de Ingresos en su caso y en el Presupuesto de Egresos, así como verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de las cuentas públicas, el Congreso cuenta con la Auditoría Superior del Estado, como órgano técnico de fiscalización superior. Tendrá 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 las leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberá fiscalizar las acciones del Estado y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría que emita la Auditoría Superior del Estado tendrán carácter público. La coordinación y evaluación del desempeño de dicho órgano estará a cargo del Congreso, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, de conformidad con lo que establezca la ley; y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

[...].

<sup>49</sup> **Artículo 76.** El Congreso del Estado contará con una entidad de fiscalización denominada Auditoría Superior del Estado, la cual será un órgano 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 disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberá fiscalizar las acciones del Estado y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública y celebrar convenios de coordinación con la Auditoría Superior de la Federación para la fiscalización de las participaciones federales. Los informes de auditoría que emita la Auditoría Superior del Estado tendrán carácter público.

La Auditoría Superior del Estado, podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior del Estado podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos.

La Auditoría Superior del Estado tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior, los ingresos, egresos y deuda pública; el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes del Estado, de los Ayuntamientos, de los órganos con autonomía de los poderes y de las entidades estatales y municipales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas respectivos, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. En tratándose de la recaudación, analizar si fueron percibidos los recursos estimados en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

[...]

II. Entregar al Congreso del Estado el informe general y los informes individuales de la revisión de cada una de las cuentas públicas que reciba, dentro de los plazos que señale la ley. Dichos informes contemplarán los resultados de la revisión efectuada y la referencia a la fiscalización del cumplimiento de los programas. Si del examen de la Cuenta Pública 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 a la ley.

[...]

III. Efectuar visitas domiciliarias únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus funciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y

IV. Derivado de sus investigaciones, promover las responsabilidades que sean procedentes ante el Tribunal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, para la imposición de las sanciones que correspondan a los servidores públicos estatales o municipales y a los particulares.

105. En ese sentido, en el artículo 83 de la Ley de Fiscalización local<sup>50</sup> se precisa que la Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre el Congreso local y la Auditoría Superior del estado, además de que evaluará el desempeño de esta última. En el artículo 84 del referido ordenamiento se detalla el catálogo de facultades a cargo de la Comisión, entre las que destacan: **i)** ser el conducto de comunicación entre el Congreso y la Auditoría; **ii)** recibir del Congreso o de la Comisión Permanente las cuentas públicas y turnarlas a la Auditoría; **iii)** recibir los informes generales e individuales de la fiscalización de las cuentas públicas que le remita la Auditoría, para emitir los dictámenes correspondientes y someterlos a la consideración del Pleno; **iv)** analizar y aprobar el programa anual de Auditoría y evaluar su cumplimiento; **v)** citar y requerir documentación o información específica a la persona titular de la Auditoría Superior, para conocer y profundizar en el estudio del informe general e informes individuales de fiscalización de las cuentas públicas; **vi)** recibir y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría y turnarlo a la Junta de Gobierno del Congreso local, para su inclusión en el anteproyecto; **vii)** evaluar el desempeño de la Auditoría respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías, además de proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión; **viii)** analizar la información en materia de fiscalización, contabilidad y auditoría gubernamentales y de rendición de cuentas, así como solicitar la comparecencia de personas servidoras públicas vinculadas con los resultados de la fiscalización; **ix)** recibir de las entidades sujetas de fiscalización las quejas sobre los actos del Auditor que contravengan las disposiciones de la ley; **x)** tener acceso a los papeles de trabajo que se generen con motivo de las auditorías practicadas a las entidades fiscalizadas por la Auditoría Superior, y **xi)** revisar la gestión financiera de la Auditoría, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente.
106. Del análisis del marco normativo expuesto se desprende que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado no es una comisión ordinaria con facultades de dictamen legislativo. De manera que no tiene reconocida una atribución explícita que la habilite para dictaminar las iniciativas o propuestas de reforma normativa, ni siquiera cuando se relacionan con la función de fiscalización a cargo de la Auditoría Superior.
107. La potestad de dictaminación de la Comisión se refiere específicamente a los informes generales e individuales de las cuentas públicas que realiza la Auditoría. Este alto tribunal tampoco advierte que la dictaminación de las iniciativas de reforma a la Ley de Fiscalización local pueda considerarse comprendida en alguna de las otras facultades generales de la Comisión de Vigilancia.
108. Inclusive, en el propio artículo 36 de la Ley sobre la Organización del Congreso local se establecen otras comisiones con atribuciones específicas de la competencia constitucional del Congreso que sí comprenden la facultad de dictamen legislativo, a saber: **i)** la Comisión de Puntos Constitucionales, a cargo de los asuntos que impliquen adiciones o reformas a la Constitución Política del país o a la Constitución Política del estado (inciso a); **ii)** la Comisión de Asuntos Municipales, a cargo de analizar las iniciativas y propuestas inherentes a las funciones constitucionales de los Ayuntamientos (inciso c), y **iii)** la Comisión de Asuntos Legislativos, a cargo de contribuir con el análisis, estudio y dictamen de las iniciativas de carácter legislativo (inciso d). La configuración de dichas comisiones difiere claramente de la naturaleza de las actividades a cargo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado, a pesar de que se regulan en el mismo precepto.
109. En consecuencia, **el turno de la iniciativa a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la entidad actualiza una irregularidad en el procedimiento legislativo que originó el decreto impugnado**, debido a que dicho órgano es incompetente para desplegar tareas de dictamen legislativo. Aunque no se trata de un vicio menor, no significa que por sí mismo conlleve la invalidez del decreto controvertido, pues se precisa de un análisis de las condiciones bajo las cuales se desarrolló la dictaminación de la iniciativa, para determinar si trascendió a una violación al principio de deliberación democrática.

#### ***ii) Citación a la reunión de trabajo de la Comisión de Vigilancia***

110. Una cuestión a destacar es que **la Comisión de Vigilancia estaba integrada de forma plural**, con cuatro diputaciones de Morena (Presidente y tres vocales), una del Partido Revolucionario Institucional (Secretario), una del Partido Acción Nacional (vocal) y una diputación sin partido (vocal)<sup>51</sup>. Asimismo, se tiene que la Comisión condujo la dictaminación de la iniciativa conforme a los márgenes legales, lo cual se detallará en este subapartado y los siguientes.

<sup>50</sup> **Artículo 83.** Para los efectos de lo dispuesto en la fracción VI, del artículo 58 de la Constitución, el Congreso contará con la Comisión, que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquel y la Auditoría; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

<sup>51</sup> Diputado Jesús Suárez Mata (Presidente – Morena); Diputado Edgardo Melhem Salinas (Secretario – PRI); Diputado Juan Vital Román Martínez (vocal – Morena); Diputada Casandra Prísilla de los Santos Flores (vocal – Morena); Diputada Úrsula Patricia Salazar Mojica (vocal – Morena); Diputado Félix Fernando García Aguiar (vocal – PAN); y Diputada Danya Silvia Arely Aguilar Orozco (vocal – sin partido).

111. Las diputaciones promoventes reclaman que se convocó a la reunión de la Comisión de Vigilancia de cinco de diciembre de dos mil veintitrés con menos de veinticuatro horas de anticipación, sumado a que se dispuso que tendría lugar a las ocho horas con treinta minutos de la mañana, lo que a su decir era media hora antes de que iniciara el horario laboral del Congreso local. Para esta alto tribunal **las circunstancias alegadas no se traducen en alguna irregularidad**, pues la normativa no exige el cumplimiento de las condiciones temporales invocadas por los accionantes.
112. El párrafo 2 del artículo 44 de la Ley sobre la Organización del Congreso local únicamente establece que **las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivas presidencias o por acuerdo de la mayoría de sus integrantes**. En tanto, el párrafo 4 del mismo dispositivo señala que **los oficios de cita a las reuniones de las comisiones pueden remitirse a sus integrantes a través de medios de comunicación electrónica**<sup>52</sup>. Como se observa, la legislación no exige que las reuniones de las comisiones del Congreso local se citen al menos veinticuatro horas antes de su celebración, conclusión que se robustece al considerar que ese plazo mínimo sí se requiere para otro tipo de convocatorias<sup>53</sup>.
113. Por otra parte, en ninguno de los preceptos de la Ley sobre la Organización del Congreso local se establece un horario oficial al que deban ajustarse los órganos internos para la celebración de sus reuniones de trabajo o sesiones. Solamente se contempla la hora y fecha en que se celebrará la sesión solemne de la Legislatura que concluye sus funciones<sup>54</sup>, así como el horario en el que se procurará el inicio de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno del Congreso local<sup>55</sup>. De manera que si resultaba viable que la reunión de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado se convocara con menos de veinticuatro horas de antelación, para realizarse a las ocho horas con treinta minutos del cinco de diciembre de dos mil veintitrés.
114. Adicionalmente, en el caso se cuentan con suficientes elementos para considerar que **la cita a la reunión de trabajo de la Comisión de Vigilancia se realizó de forma regular**, garantizando el derecho de participación de todos sus integrantes. En primer lugar, en la agenda de trabajo de las comisiones del tomo de la Gaceta Parlamentaria correspondiente al cuatro de diciembre de dos mil veintitrés<sup>56</sup>, se contempló la reunión de la Comisión de Vigilancia a celebrarse el cinco de diciembre, a las ocho horas con treinta minutos, en la Sala de Comisiones “Independencia”, precisando que el asunto a tratar sería la “Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas”.
115. Ello es consistente con el orden del día de la reunión que se publicó en la página oficial del Congreso local, suscrita por el Diputado Jesús Suárez Mata, en su calidad de Presidente de la Comisión de Vigilancia<sup>57</sup>. Asimismo, se infiere que los integrantes de la Comisión conocieron oportunamente de la cita a la reunión de trabajo, puesto que estuvieron presentes cinco de las siete diputaciones<sup>58</sup> que la conforman, además de

---

<sup>52</sup> **Artículo 44.**

[...]

2. Las comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos presidentes o por acuerdo de la mayoría de sus integrantes, pudiendo instruir a la Secretaría General para tales efectos, y solo podrán adoptar decisiones si se encuentran presentes la mayoría de sus integrantes.

[...]

4. Los oficios de cita a las reuniones de las Comisiones, así como los documentos relativos podrán ser remitidos a sus integrantes a través de medios o vías de comunicación electrónica.

<sup>53</sup> Las sesiones de la Diputación Permanente se deben convocar por su Presidente mediante cita con veinticuatro horas de anticipación, en términos del artículo 55, párrafo 3, de la Ley sobre la Organización del Congreso local. De igual manera, la convocatoria a una sesión extraordinaria del Pleno debe hacerse del conocimiento de los miembros con un mínimo de veinticuatro horas de anticipación a la hora señalada para su inicio, según el párrafo 3 del artículo 79 del referido ordenamiento.

<sup>54</sup> **Artículo 9.**

1. En sesión solemne de la Legislatura que concluye sus funciones y que se celebrará a las 12:00 horas del 30 de septiembre del año de la elección, se dará lectura al informe del Consejo General del Instituto Electoral de Tamaulipas sobre la legitimidad de los comicios y de los diputados electos conforme a los mismos. Estos otorgarán la protesta constitucional ante la Mesa Directiva del Congreso o ante la Diputación Permanente según sea el caso.

<sup>55</sup> **Artículo 78.**

[...]

2. Las sesiones ordinarias y extraordinarias iniciarán normalmente a las doce horas, salvo disposición específica del presidente de la Mesa Directiva, en cuyo caso se hará previamente del conocimiento de los integrantes del Pleno por conducto de los servicios técnicos correspondientes. Se procurará que su duración no sea mayor de cinco horas, pero el presidente de la Mesa Directiva, con base en la propuesta de la Junta de Gobierno, podrá prorrogarlas hasta concluir la discusión en curso o los asuntos contenidos en el orden del día.

<sup>56</sup> Disponible en el siguiente vínculo:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Gacetas/147%20GACETA%20ORDINARIA%2004%20DICIEMBRE%202023.pdf>

<sup>57</sup> Disponible en el siguiente vínculo:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Reuniones/OrdenDia/20231205112504.pdf>

<sup>58</sup> Asistieron a la reunión el Diputado Jesús Suárez Mata (Presidente); el Diputado Edgardo Melhem Salinas (Secretario); la Diputada Casandra Prisilla de los Santos Flores (vocal); la Diputada Úrsula Patricia Salazar Mojica (vocal); y la diputada Danya Silvia Arely Aguilar Orozco (sin partido). No asistieron el Diputado Juan Vital Román Martínez (vocal) y el Diputado Félix Fernando García Aguiar (vocal). Con respaldo en la cita de asistencia que fue remitida por el Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas y que obra integrada al expediente.

que uno de los ausentes presentó un escrito para justificar su inasistencia<sup>59</sup>. Por tanto, en la cita a la reunión de trabajo de la Comisión no se materializó vicio alguno.

### iii) Aprobación del dictamen por la Comisión de Vigilancia

116. Otro de los planteamientos de la minoría legislativa consiste en que el dictamen en realidad no fue votado, pues lo que se puso a consideración fue una propuesta de modificación a la iniciativa de la Diputada de los Santos Flores. De la versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado, celebrada el cinco de diciembre de dos mil veintitrés<sup>60</sup>, se obtiene la siguiente información de relevancia:

- Se pasó lista de asistencia y se determinó la existencia del quórum al estar presentes **cuatro integrantes** de la Comisión<sup>61</sup>. Por tanto, el Presidente declaró abierta la reunión siendo las nueve horas con cinco minutos.
- La Secretaría dio lectura y puso a consideración el proyecto del orden del día, el cual fue aprobado por unanimidad de cuatro votos de las diputaciones presentes.
- El Presidente procedió a presentar la iniciativa materia de la reunión. Tras esa intervención se anunció la incorporación de la Diputada Úrsula Patricia Salazar Mojica.
- El Secretario consultó si alguien deseaba participar, registrándose la solicitud de la Diputada de los Santos Flores, a quien se le concedió el uso de la palabra.
- La Diputada de los Santos Flores presentó su opinión en torno a la iniciativa y expuso las razones por las que coincidía con los promoventes, pues existía un vacío legal en cuanto al periodo en el que se debe realizar la designación de la persona titular de la Auditoría Superior en caso de que se genere la vacante. Asimismo, propuso modificar el artículo segundo transitorio de la iniciativa<sup>62</sup>.

En consecuencia, finalizó su participación señalando: "solicito su voto a favor de la presente acción legislativa con la modificación planteada en sus artículos transitorios, toda vez que la acción legislativa otorga certeza jurídica a los tiempos para la designación de quien ocupará el cargo de Auditor Superior del Estado".

- El Secretario refirió que no había más participaciones registradas, de manera que el Presidente consultó a los integrantes de la Comisión el sentido de su voto en relación con la propuesta efectuada por la Diputada de los Santos Flores. Concluyó que **la propuesta había sido aprobada por cuatro votos a favor y una abstención**, instruyendo a la Unidad de Servicios Parlamentarios para que realizara el proyecto de dictamen con las consideraciones expuestas.
- Desahogado el punto de asuntos generales sin participaciones, el Presidente concluyó la reunión de trabajo, dando por válidos los acuerdos tomados, siendo las nueve horas con catorce minutos.

117. De la forma como se desarrolló la reunión de trabajo se observa que, si bien lo que se sometió a votación de quienes integran la Comisión de Vigilancia fue la propuesta formulada por la Diputada de los Santos Flores, esta consistió en **la aprobación de la iniciativa con una modificación al artículo segundo transitorio**. Así, opuestamente a lo alegado por las diputaciones promoventes, lo que se votó favorablemente fue la elaboración del dictamen en sentido positivo de la iniciativa, con la adecuación del transitorio segundo.

118. La votación y las consideraciones en las que se sustentó se plasmaron en el dictamen aprobado por la Comisión, en el cual constan las firmas de sus integrantes<sup>63</sup>. El artículo 95, numeral 1, de la Ley sobre la Organización del Congreso local precisa que el dictamen es la opinión que emite la comisión competente en torno a una iniciativa que le hubiere sido turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva<sup>64</sup>. Al respecto, el numeral 1 del artículo 46 del mismo ordenamiento establece que, **para que haya dictamen de una**

<sup>59</sup> El mismo cinco de diciembre, el Diputado Félix Fernando García Aguiar presentó un escrito por el que comunicó que no le era posible asistir a la reunión de la Comisión programada para ese día a las ocho horas con treinta minutos, por cuestiones propias a su responsabilidad.

<sup>60</sup> La cual está integrada en el expediente del asunto y también puede consultarse en el siguiente vínculo: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/VersionesEstenograficas/COMISION%20DE%20VIGILANCIA%2005%20DIC%2023.pdf>.

<sup>61</sup> El Diputado Jesús Suárez Mata (Presidente), el Diputado Edgardo Melhem Salinas (Secretario), la Diputada Casandra Prisilla de los Santos Flores (vocal) y la Diputada Danya Silvia Arely Aguilar Orozco (vocal).

<sup>62</sup> Para quedar de la siguiente manera: "**Artículo Segundo.** Por única ocasión, posterior a la entrada en vigor del presente Decreto, la Presidencia de la Junta de Gobierno deberá proponer, lo más pronto posible al órgano de dirección política, sin previo aviso a la Comisión, el Acuerdo para presentar la acción legislativa mediante la cual se realiza la propuesta de una nueva persona titular de la Auditoría Superior del Estado".

<sup>63</sup> Con los votos a favor del Diputado Presidente Jesús Suárez Mata y de las Diputadas Casandra Prisilla de los Santos Flores, Úrsula Patricia Salazar Mojica y Danya Silvia Arely Aguilar Orozco. Con el voto en abstención del Diputado Edgardo Melhem Salinas.

<sup>64</sup> **Artículo 95.**

1. El dictamen es la opinión que emite la comisión o comisiones competentes en torno a una iniciativa, a una propuesta o a un documento que le hubiere sido turnado por el presidente de la Mesa Directiva.

comisión, este deberá estar suscrito por la mayoría de sus integrantes o por la mayoría que exija la propia ley<sup>65</sup>.

119. Este Tribunal Pleno considera que la forma como la Comisión de Vigilancia realizó la dictaminación encuentra respaldo en la normativa aplicable. Primero se analizó la iniciativa y se aprobó el sentido en que se prepararía el proyecto de dictamen, el cual enseguida se puso a consideración de los integrantes de la Comisión para su suscripción. La circunstancia de que el dictamen se haya elaborado y firmado una vez finalizada la reunión de trabajo no impacta en su regularidad, pues solo implicó que se formalizara una decisión que ya había sido adoptada, lo cual no está prohibido por la Ley sobre la Organización del Congreso local.

#### *iv) Omisión de implementar mecanismos de parlamento abierto*

120. Por último, la minoría parlamentaria accionante se inconforma de que la Comisión dictaminadora no solicitó la opinión de la sociedad civil organizada, de los colegios de contadores públicos, de las instituciones académicas, ni de las organizaciones empresariales. También cuestiona que no se haya consultado ningún aspecto de la reforma al Órgano Técnico de Fiscalización del Estado, ni a algún integrante del Sistema Estatal Anticorrupción, como su Secretario Ejecutivo o el Comité de Participación Ciudadana.
121. Los planteamientos se traducen en un reclamo respecto a la presunta omisión de implementar mecanismos de parlamento abierto. Esta Suprema Corte tiene una consistente línea jurisprudencial sobre el tema<sup>66</sup>, la cual se retoma para el estudio del presente asunto.
122. Este Tribunal Pleno ha destacado la importancia de la figura del parlamento abierto como un mecanismo de transparencia, acceso a la información pública, espacio de participación y colaboración con la ciudadanía con capacidad para influir en la agenda pública. Se trata de un proceso que abre la posibilidad de cambiar el funcionamiento y el desempeño de las legislaturas, donde la ciudadanía adopta un rol de mayor protagonismo y no solo de receptor de las decisiones propias de la democracia representativa<sup>67</sup>.
123. La implementación de un parlamento abierto en una democracia implica incorporar al ciudadano en la toma de decisiones, lo cual puede ocurrir de diversas maneras: en el proceso de diseño de normas, en el acceso a conocer las iniciativas ciudadanas, en la transparencia en los procesos de deliberación pública, en la difusión de proyectos de ley para recabar comentarios, en la recepción de comentarios u observaciones, entre otros.
124. También ha establecido que los ejercicios de parlamento abierto representan mecanismos de deliberación pública a través de los cuales los órganos legislativos abren espacios de participación a la ciudadanía o a funcionarios especializados en alguna materia, para que con su opinión contribuyan en el diseño de las normas que se pretenden crear. Entre los propósitos de estos ejercicios también destaca la obtención de comentarios expertos en relación con un tema para optimizar la eficacia de los cambios normativos propuestos.
125. Como se ha señalado, los ejercicios de parlamento abierto son herramientas válidas y deseables en cualquier sociedad democrática, en tanto dan un papel de mayor protagonismo a la ciudadanía en la toma de decisiones. Sin embargo, no representan un requisito constitucional que los órganos legislativos deban observar para que las normas que emiten sean válidas. De modo que la omisión de realizarlos ordinariamente no supone una violación a las normas que rigen el procedimiento legislativo. Se trata de facultades discrecionales al alcance del Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades

#### <sup>65</sup> Artículo 46.

1. Para que haya dictamen de comisión, éste deberá estar suscrito por la mayoría de sus integrantes, o por la mayoría que exija esta ley.

<sup>66</sup> Como referentes, se tiene la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2023, 38/2023, 43/2023 y 47/2023**, dictada en la sesión pública de ocho de mayo de dos mil veintitrés, aprobada por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parlamento abierto", consistente en declarar infundado el concepto de invalidez relativo; la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 71/2023 y sus acumuladas 75/2023, 89/2023, 90/2023, 92/2023 y 93/2023**, aprobada en la sesión de veintidós de junio de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo"; así como la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023**, del dieciséis de octubre de dos mil veintitrés, aprobada por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de consideraciones y con razones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones y con razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de los párrafos 73 al 86 y 149 al 154, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

<sup>67</sup> Véase la sentencia dictada en la **acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020**, emitida en la sesión pública de seis de diciembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

federativas para involucrar a la ciudadanía en general, así como a las personas u organizaciones expertas en la creación de las leyes.

126. La circunstancia de que los ejercicios de parlamento abierto sean útiles para optimizar determinados derechos humanos, como el de acceso a la información y la libertad de expresión, no significa que la omisión de llevarlos a cabo vulnere dichos derechos. En el contexto de una democracia participativa existen diversos mecanismos para la garantía de los derechos señalados, por lo que van más allá de la participación directa de la ciudadanía en los procedimientos de emisión de normas. Descartar el uso de mecanismos que pueden potenciar u optimizar un derecho fundamental no es lo mismo que vulnerarlo o desconocerlo.
127. Por tanto, la ausencia de ejercicios de parlamento abierto no conlleva la violación de los principios de representatividad y democracia consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política del país<sup>68</sup>, pues en el orden jurídico mexicano la ciudadanía es representada por las personas que previamente son designadas a través de elecciones libres, auténticas y periódicas. Los ejercicios de participación ciudadana son complementarios al modelo de democracia representativa.
128. En la normativa del estado de Tamaulipas se contempla una regulación sobre la figura del parlamento abierto. El artículo 168 de la Ley sobre la Organización del Congreso local prevé lo siguiente:

**Artículo 168.**

1. El Congreso del Estado **promoverá la implementación de un Parlamento Abierto**, con base en los principios que lo rigen y con énfasis en la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información. En el ejercicio de su función los Diputados promoverán la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo.
2. Como parte del Parlamento Abierto, el Congreso del Estado convocará a la ciudadanía a participar en la realización de parlamentos mediante el formato de un ejercicio simulado de asamblea plenaria, así como a otros espacios de participación en los que las personas expresen y formulen propuestas con relación a los diferentes temas de su entorno social.
3. En la página oficial electrónica del Congreso del Estado, se establecerá un buzón digital que estará permanentemente al servicio de la ciudadanía para recibir propuestas, opiniones y sugerencias con relación a las iniciativas presentadas que se encuentren pendientes de dictaminar, de las cuales se hará entrega para su conocimiento con el carácter de material informativo a las y los Diputados integrantes de las comisiones dictaminadoras del asunto al que se refieran, o de la diputación permanente en su caso. Este espacio de participación ciudadana se establece sin demérito de los mecanismos de parlamento abierto considerados en este artículo. El Presidente de la Mesa Directiva procurará su difusión y promoción entre la ciudadanía de todo el Estado.
129. De la formulación del precepto se desprende que el parlamento abierto es una directriz a seguir por los integrantes del Congreso local en el desarrollo de sus funciones legislativas, en el sentido de **promover la participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el proceso legislativo**.
130. Este Tribunal Pleno ya ha reflexionado que si bien fue voluntad del Congreso de Tamaulipas permitir que la sociedad intervenga en la creación de políticas públicas que impacten en sus intereses ciudadanos, y el órgano deliberativo tiene la obligación de conducirse en todo momento mediante un principio de transparencia parlamentaria, de ello no se sigue que la omisión de implementar un mecanismo específico de parlamento abierto suponga una irregularidad que trascienda a la validez del procedimiento legislativo. Las normas que regulan el parlamento abierto señalan que el Congreso local **promoverá su implementación**, sin que lo anterior implique un ejercicio obligatorio<sup>69</sup>.
131. En otra oportunidad, esta alto tribunal analizó la normativa del estado de Sonora, en la que se emplea una formulación análoga en relación con la figura del parlamento abierto, en el sentido de **promover** la participación e inclusión, la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la ética y la probidad parlamentaria; así como que las diputaciones **atenderán** los principios de parlamento abierto con la finalidad de fomentar la participación ciudadana. En dicho precedente se precisó que de las expresiones **atenderá o promoverá** no se desprende una obligación de realizar todas sus actividades legislativas por medio de un parlamento abierto, sino que se debe **fomentar o favorecer** la participación mediante espacios donde la ciudadanía, organizaciones civiles, instituciones educativas o cualquier otra persona moral pueda contribuir al debate de las actividades parlamentarias<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>69</sup> En términos de los párrafos 100, 102, 103 y 109 de la sentencia dictada en la **acción de inconstitucionalidad 294/2020 y sus acumuladas 298/2020 y 301/2020**.

<sup>70</sup> Véanse los párrafos 90 y 91 de la sentencia de la **acción de inconstitucionalidad 77/2023 y sus acumuladas 82/2023, 87/2023 y 95/2023**.

132. En la propia normativa es posible identificar disposiciones sobre la forma de implementar el principio de parlamento abierto en el desarrollo del proceso legislativo. En ese sentido, el numeral 2 del artículo 50 de la Ley sobre la Organización del Congreso local señala que “[l]as comisiones **podrán celebrar reuniones públicas de información y audiencia cuando lo consideren pertinente**”, para lo cual **“podrá invitarse a representantes de grupos de interés, expertos y, en general, cualquier persona que pueda aportar información sobre determinado asunto que tengan a su cargo analizar o dictaminar”**.
133. Como puede advertirse, el precepto contempla una facultad de ejercicio potestativo de las comisiones para que, en el marco de la dictaminación de las iniciativas, celebren reuniones en las que se solicite la opinión de organizaciones o personas expertas o con un interés particular en un tema. Lo anterior implica que como tal no hay una obligación de implementar ese tipo de ejercicios de parlamento abierto. Por tanto, la circunstancia de que la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado no haya abierto el canal para que las personas interesadas hicieran llegar su opinión técnica respecto a la propuesta de reforma de la Ley de Fiscalización local no configura una irregularidad susceptible de viciar el procedimiento legislativo en cuestión.
134. Por otra parte, respecto al planteamiento sobre la omisión de consultar al Órgano Técnico de Fiscalización de la entidad o al Sistema Estatal Anticorrupción, primero cabe puntualizar que propiamente no se trataría de un mecanismo de parlamento abierto, pues la pretensión es la recolección de la postura institucional de los órganos o dependencias a las que se podría impactar con un determinado cambio normativo.
135. Desde este enfoque de colaboración entre poderes y órganos del Estado, debe tenerse en cuenta que el artículo 41 de la Ley sobre la Organización del Congreso local dispone que las presidencias de las comisiones ordinarias y especiales, previo acuerdo de sus integrantes, **“podrán solicitar información o documentación a las dependencias a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, al Supremo Tribunal de Justicia, los órganos constitucionalmente autónomos y a los Ayuntamientos de la Entidad y sus entidades, cuando se trate de un asunto de la competencia de dichas instituciones o se discuta una iniciativa sobre las materias que les corresponde atender en términos de los ordenamientos que las rigen”**.
136. Entonces, incluso de considerar que dicho precepto comprende a los órganos aludidos por las diputaciones accionantes, es claro que se trata de una potestad cuyo ejercicio queda comprendido en el margen de discrecionalidad de la comisión dictaminadora. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que no había una obligación de consultar de manera previa a los órganos vinculados con la función de fiscalización en relación con una reforma que impacta en el funcionamiento de la Auditoría Superior del estado, de modo que dicha situación no podría condicionar la validez del procedimiento legislativo.
137. Con base en las razones desarrolladas hasta este punto, se concluye que si bien se actualizó una irregularidad de importancia, por sí misma no se tradujo en una vulneración del principio de democracia deliberativa ni de los derechos de participación política de las distintas fuerzas políticas. Aunque la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado **carece de facultades de dictamen legislativo** y, por ende, fue indebido que la Presidencia de la Mesa Directiva le turnara la iniciativa, lo cierto es que la dictaminación se realizó con estricto apego a la normativa aplicable.
138. Otras circunstancias que atemperan el alcance del vicio identificado consisten en que ningún integrante del Pleno manifestó su inconformidad con el turno de la iniciativa a la Comisión de Vigilancia, sumado a que dicho órgano tenía una conformación plural y sus miembros tampoco se opusieron a formular la dictaminación. En suma, la irregularidad no afectó la calidad deliberativa de esta fase del procedimiento legislativo.

#### **b) Presuntas irregularidades relacionadas con la deliberación y votación del dictamen por parte del Pleno**

139. Las diputaciones promoventes también plantean que se actualizaron diversas violaciones en la distribución, deliberación y votación del dictamen en la sesión del Pleno del Congreso local. En particular, sostienen que el supuesto dictamen no fue dado a conocer a los integrantes del Pleno, ni se publicó en la página oficial del Congreso local. También refieren que la Junta de Gobierno aprobó la modificación del orden del día de la sesión para la incorporación de cuatro dictámenes, incluyendo el relativo a la reforma de la Ley de Fiscalización local, pero reclaman que el nuevo orden del día no se sometió a la aprobación de la Mesa Directiva ni del Pleno.
140. Por lo que hace a la votación, argumentan que la Presidenta de la Mesa Directiva declaró que las diputaciones asistentes que decidieron no votar se sumaban a la mayoría, con base en el artículo 115, numeral 4, de la Ley sobre la Organización del Congreso local. Los accionantes señalan que dicho precepto es inconstitucional, por lo que debe inaplicarse por el Pleno de esta Suprema Corte.

#### **i) Conocimiento previo del dictamen e incorporación al orden del día de la sesión ordinaria del Pleno**

141. Como se refirió, los accionantes se inconforman de que el dictamen no se puso a disposición de todos los integrantes del Congreso local de forma oportuna. Asimismo, cuestionan la modificación del orden del día de la sesión del Pleno; en concreto, la inclusión del dictamen que dio origen al decreto impugnado.

142. Según se expuso en el apartado previo, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado formuló el dictamen en una reunión celebrada la mañana del cinco de diciembre de dos mil veintitrés, día para el cual ya estaba prevista una sesión ordinaria del Pleno a realizarse a las trece horas. En el numeral 4 del artículo 97 de la Ley sobre la Organización del Congreso local se establecen dos supuestos: **i)** si el dictamen ha sido autorizado con veinticuatro horas de anticipación al inicio de la próxima sesión del Pleno, el documento formará parte del orden del día, salvo acuerdo en contrario de la Junta de Gobierno, y **ii)** si el dictamen se autorizó en un plazo menor al señalado, se requerirá el acuerdo de la Junta de Gobierno para su incorporación al orden del día.
143. De conformidad, en el caso la Junta de Gobierno del Congreso local emitió un acuerdo mediante el cual aprobó incluir, en el **apartado de dictámenes** del orden del día de la sesión pública ordinaria que tendría verificativo a las trece horas del mismo martes cinco de diciembre de dos mil veintitrés, cuatro proyectos de decreto, incluyendo el correspondiente a la reforma de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. Por tanto, determinó la modificación del orden del día y dispuso que el acuerdo se haría del conocimiento de la Presidencia de la Mesa Directiva, con la precisión de que así lo determinaron los integrantes de la Junta de Gobierno, constando sus firmas<sup>71</sup>.
144. La sesión ordinaria del Pleno<sup>72</sup> se abrió a las catorce horas con treinta y tres minutos del cinco de diciembre, tras acreditarse el quórum exigido por el artículo 37 de la Constitución local<sup>73</sup>. La Presidenta de la Mesa Directiva hizo del conocimiento de las diputaciones que, por acuerdo de la Junta de Gobierno, se determinó la modificación del orden del día, para la inclusión de los cuatro dictámenes señalados. Seguidamente, instruyó al personal de Servicios Parlamentarios que distribuyeran el nuevo orden del día, pero se decretó un receso para corregir una imprecisión, tras lo cual se reanudó la sesión y continuó su desarrollo.
145. Este alto tribunal considera que, contrario a lo alegado por las diputaciones promoventes, no había una exigencia de que el nuevo orden del día se aprobara por la Mesa Directiva o por el Pleno. De una interpretación sistemática de los artículos 22, numeral 1, inciso a), 28 Quinquies, inciso f), y 83, numerales 1 y 4, de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>74</sup>, se sigue que los acuerdos en torno a la integración del orden del día le corresponde a la Junta de Gobierno, mientras que a la Presidencia de la Mesa Directiva únicamente le compete darlo a conocer a los integrantes del Pleno.
146. Por lo que hace a la distribución del dictamen a los integrantes del Pleno, debe tenerse presente que **la normativa aplicable no contempla un plazo específico de anticipación con que deban hacerse del conocimiento los documentos que serán materia de las sesiones del Pleno**. El artículo 97 de la Ley sobre la Organización del Congreso local, en su numeral 1, establece que los dictámenes autorizados por la comisión que los formula serán puestos a disposición de todos los integrantes del Congreso por conducto de la Secretaría General. En tanto, el numeral 2 de dicho precepto prevé que, en todo caso, la Secretaría General preverá que los dictámenes queden a disposición de las personas legisladores que deseen consultarlos o su difusión a través de la red interna de informática del Congreso<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> De la Diputada Úrsula Patricia Salazar Mojica, Presidenta y Coordinadora del Grupo Parlamentario de Morena; del Diputado Gustavo Adolfo Cárdenas Gutiérrez, representante del Partido Movimiento Ciudadano; de la Diputada Danya Silvia Arely Aguilar Orozco, en representación de la Coordinadora del Grupo Parlamentario sin partido; del Diputado Edgardo Melhem Salinas, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, así como del Diputado Félix Fernando García Aguiar, como Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, quien incluyó una leyenda en el sentido de que firmaba "Bajo Protesta Reforma [ilegible]".

<sup>72</sup> El desarrollo de la sesión es consultable en el Diario de los Debates, disponible en el siguiente vínculo:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/DiarioDebates/155%20ORDINARIA%2005-DIC-202.pdf>.

<sup>73</sup> En un inicio se registró la asistencia de veinticinco diputaciones de treinta y seis.

<sup>74</sup> **Artículo 22.**

1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:

a) Presidir las sesiones del Pleno y dar a conocer el orden del día; [...]

**Artículo 28 Quinquies**

Son atribuciones de la Junta de Gobierno las siguientes:

[...]

f) Establecer la integración del orden del día de las sesiones, así como proponer las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones. Para el ejercicio de esta atribución se podrá invitar al Presidente de la Mesa Directiva a participar en la reunión de la Junta de Gobierno; [...]

**Artículo 83**

1. Las sesiones del Congreso se sujetarán al orden del día que de a conocer el presidente de la Mesa Directiva, el cual considerará los siguientes apartados: [...]

4. El orden del día para cada sesión será el que a su inicio dé a conocer el presidente de la Mesa Directiva, de conformidad con los entendimientos y acuerdos que se produzcan en la Junta de Gobierno.

<sup>75</sup> **Artículo 97.**

1. Cuando los dictámenes se encuentren autorizados por la comisión o comisiones que los formulan, serán puestos a disposición de todos los integrantes del Congreso por conducto de la Secretaría General.

2. En todo caso, ésta preverá que los dictámenes queden a disposición de los legisladores que deseen consultarlos o su difusión a través de la red interna de informática del Congreso.

147. Como se ha señalado, el dictamen se emitió el mismo día en que se celebraría la sesión ordinaria del Pleno, lo cual no se prohíbe en la configuración legal del desarrollo del proceso legislativo en el estado de Tamaulipas. Sin embargo, el Poder Legislativo no aporta ningún elemento para acreditar que al momento en que el dictamen fue autorizado por la Comisión de Vigilancia se puso a disposición de los integrantes del Congreso, en los términos requeridos por la normativa.
148. Mientras que, en el escrito inicial de la presente acción de inconstitucionalidad, las diputaciones promoventes señalan que fue al momento en que se les avisó de la inclusión de los cuatro dictámenes al orden del día de la sesión que estos les fueron distribuidos, a través de una aplicación de mensajería instantánea (*WhatsApp*). Ello tiene respaldo en el párrafo 7 del artículo 83 de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>76</sup>, que dispone que la información inherente al orden del día de la sesión podrá darse a conocer a través de medios o vías de comunicación electrónica.
149. De un análisis de la sesión ordinaria del Pleno<sup>77</sup>, este alto tribunal llega a la convicción de que la forma como se repartió el dictamen elaborado por la Comisión de Vigilancia garantizó condiciones suficientes para que todas las fuerzas políticas lo conocieran, entablaran una deliberación en torno a su contenido y emitieran su voto con conocimiento de causa.
150. En primer lugar, se recuerda que la iniciativa de reforma de la Ley de Fiscalización local se presentó en la sesión celebrada el día previo (cuatro de diciembre de dos mil veintitrés)<sup>78</sup>, por lo que los integrantes del Pleno tuvieron una primera aproximación a la misma. También cabe tener en cuenta que la iniciativa se dictaminó favorablemente por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior del estado, solo con un ajuste en el artículo segundo transitorio.
151. Por otra parte, el dictamen se hizo del conocimiento de las diputaciones al inicio de la sesión del Pleno, siendo que durante su desarrollo primero se abordaron los puntos **IV, V y VI** del orden del día, consistentes en la dispensa de la discusión y aprobación del Acta número 154 (de la sesión del cuatro de diciembre), la cuenta de la correspondencia y la presentación de las iniciativas. De manera que las diputaciones contaron con un tiempo previo para valorar el contenido del dictamen de la Comisión de Vigilancia.
152. Asimismo, cuando se llegó al punto **VII** del orden del día, relativo a los dictámenes, la Presidenta de la Mesa Directiva, con fundamento en el artículo 148 de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>79</sup>, sometió a consideración del Pleno **la dispensa de la lectura íntegra de los dictámenes programados**, los cuales se darían a conocer mediante una exposición general. La dispensa se aprobó por **unanimidad** de treinta y un votos de las diputaciones presentes<sup>80</sup>, de lo que se infiere que tenían conocimiento suficiente sobre el contenido de los dictámenes.
153. Seguidamente, se concedió el uso de la palabra a la Diputada de los Santos Flores, para dar una exposición general del **Dictamen con proyecto de Decreto mediante el cual se reforman los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas**. Una vez que finalizó la presentación del dictamen, la Presidenta de la Mesa Directiva lo puso a consideración del Pleno para su discusión en lo general, de conformidad con los artículos 98 y 106 de la Ley sobre la Organización del Congreso local<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> Artículo 83. [...]

7. La información inherente al orden del día de la sesión podrá darse a conocer a través de medios o vías de comunicación electrónica.

<sup>77</sup> El desarrollo de la sesión es consultable en el Diario de los Debates, disponible en el siguiente vínculo: <<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/DiarioDebates/155%20ORDINARIA%2005-DIC-202.pdf>>.

<sup>78</sup> En la cual estuvieron presentes treinta y una diputaciones de treinta y seis.

<sup>79</sup> Artículo 148.

1. El Pleno puede dispensar alguna o algunas de las fases del procedimiento parlamentario aplicable a la presentación de iniciativas, de proposiciones, informes o dictámenes.

2. La dispensa consiste en la omisión de alguna o algunas de las fases del procedimiento parlamentario.

[...]

4. La petición de dispensa de las fases del procedimiento podrá formularla cualquiera de los miembros del Congreso, sea en forma verbal o escrita, señalándose invariablemente el motivo y fundamento de su solicitud, o plantearse por el presidente de la Mesa Directiva en ejercicio de sus facultades de dirección parlamentaria.

<sup>80</sup> El resultado de la votación puede consultarse en el siguiente vínculo:

<<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/TrabajoLegislativo/VotacionesSesiones/Votacion.asp?IdVotacion=2030>>. Se registraron tres diputaciones asistentes sin voto, por lo que se computaron a la mayoría por el voto a favor, en términos del numeral 4 del artículo 115 de la Ley sobre la Organización del Congreso local.

<sup>81</sup> Artículo 98.

Los dictámenes podrán ser leídos en la sesión en la que se presenten por cualquiera de los integrantes de la comisión o comisiones que lo suscriban. Concluida su lectura, el presidente de la Mesa Directiva los someterá a discusión, salvo que el Pleno acuerde que se le dé una segunda lectura en la siguiente sesión.

Artículo 106.

1. Una vez presentado el dictamen y antes de empezar la discusión, siempre que lo solicite algún integrante del Pleno, un representante de la comisión o comisiones a cargo de su elaboración deberá explicar los fundamentos que llevaron a su formulación. También podrá solicitarse la intervención del autor o de algunos de los autores de la iniciativa, si se tratare de un miembro del Pleno. Enseguida, el presidente de la Mesa Directiva lo someterá a discusión.

154. Primero intervino el Diputado Covarrubias Villaverde para posicionarse en contra del dictamen, lo cual motivó una participación del Diputado Gómez Lozano en defensa de la propuesta del dictamen en sentido favorable. De manera posterior, se concedió de nuevo el uso de la voz al Diputado Covarrubias Villaverde, quien insistió en su crítica a la reforma; y después participó el Diputado Cantú Galván, quien manifestó estar de acuerdo con lo expresado por el Diputado Covarrubias Villaverde y cuestionó que la reforma condicionaría la posibilidad de reelección del titular que estaba en funciones. Por último, solicitó de nuevo la palabra el Diputado Gómez Lozano, por alusiones, quien mantuvo la justificación de la reforma propuesta.
155. La Presidenta de la Mesa Directiva manifestó que el tema estaba suficientemente discutido, por lo que consultó si algún diputado o diputada deseaba discutir alguna disposición en lo particular, siendo que el Diputado Covarrubias Villaverde solicitó la reserva del artículo 89. En consecuencia, se procedió a la votación del decreto en lo general, registrándose una votación de **veinte votos a favor**, once en contra y dos abstenciones, por lo que se **declaró aprobado en lo general**.
156. Se continuó con el desahogo del artículo reservado, por lo que la Presidenta dio el uso de la voz al Diputado Covarrubias Villaverde, quien hizo referencia al contenido del artículo 89 y del artículo segundo transitorio, y planteó que el artículo 76, fracción IV, de la Constitución Política del estado establece que el Congreso designará al Auditor Superior por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros presentes, señalando que la iniciativa “dice todo lo contrario”.
157. El Diputado Gómez Lozano pidió la palabra e hizo manifestaciones en torno a la persona que en ese momento era titular de la Auditoría Superior del estado, refiriendo además que algunos de los cambios eran por técnica legislativa. La Presidenta de la Mesa Directiva sometió a votación el artículo reservado, el cual fue **aprobado por veinte votos a favor**, diez en contra y una abstención. La Presidenta manifestó que el artículo reservado quedó en los términos propuestos por el dictamen, por lo que ordenó que se expidiera el decreto correspondiente y se remitiera al Ejecutivo del estado para los efectos constitucionales.
158. Con base en lo expuesto, este alto tribunal considera que las diputaciones que integran el Congreso local sí tuvieron conocimiento del dictamen con la anticipación necesaria para participar en su deliberación y votación. Ninguno de los integrantes del Pleno manifestó no haber contado con tiempo suficiente para su estudio e incluso la dispensa de su lectura íntegra se aprobó por unanimidad de los presentes. De igual manera, tuvo lugar una discusión en torno al contenido de la propuesta de reforma, manifestándose tanto posturas en contra como a favor, lo cual se vio reflejado al momento de la votación en general y del artículo reservado en lo particular.
159. Por tanto, no se advierten elementos para tener por actualizada una irregularidad derivada de las condiciones bajo las cuales se distribuyó el dictamen a los integrantes del Pleno previo a su discusión.

#### **ii) Indebido cómputo de la votación respecto al dictamen**

160. La minoría legislativa también cuestiona la decisión de la Presidenta de la Mesa Directiva de computar a las diputaciones asistentes que se abstuvieron de emitir su voto como parte de la votación mayoritaria, lo cual se fundamentó en el artículo 115, numeral 4, de la Ley sobre la Organización del Congreso local. Argumenta que dicho precepto es inconstitucional, por lo cual debe ser inaplicable por esta Suprema Corte en el caso concreto.
161. Este Tribunal Pleno considera que la situación invocada no configura un vicio del procedimiento legislativo. Tal como refieren los accionantes, en el caso la Presidenta de la Mesa Directiva manifestó que “*las personas que tienen asistencia en este Pleno y decidieron no votar se suman a la mayoría*”. Tanto en la votación en lo general<sup>82</sup> como en la votación particular del artículo reservado<sup>83</sup> se atendió a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 115 de la Ley sobre la Organización del Congreso local, al identificar que algunas de las diputaciones presentes no formularon su voto mediante el sistema electrónico.
162. En primer lugar, la actuación de la Presidenta de la Mesa Directiva se basó en el referido precepto legal, sumado a que las diputaciones accionantes no presentan argumentos específicos para respaldar el planteamiento sobre su inconstitucionalidad. Adicionalmente, este alto tribunal considera que la aplicación del numeral 4 del artículo 115 de la Ley sobre la Organización del Congreso local no impactó de forma alguna en el resultado del procedimiento legislativo, pues incluso si no se hubiesen sumado a las diputaciones asistentes que omitieron votar se habría reunido la votación mayoritaria para aprobar el decreto en lo general y en lo particular<sup>84</sup>. De modo que a ningún fin práctico conduciría el estudio pretendido por las diputaciones promoventes.

<sup>82</sup> Tal como se ilustra en la votación disponible en la página oficial del Congreso local: <[https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Votaciones/DICT\\_01\\_EN\\_GRAL\\_ART\\_NO\\_RESERV\\_05-12-2023.pdf](https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Votaciones/DICT_01_EN_GRAL_ART_NO_RESERV_05-12-2023.pdf)>.

<sup>83</sup> Véase la votación relacionada con el artículo 89 que fue reservado para su discusión en lo particular: <[https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Votaciones/DICT\\_01\\_EN\\_PART\\_ART\\_RESERV\\_05-12-2023.pdf](https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Votaciones/DICT_01_EN_PART_ART_RESERV_05-12-2023.pdf)>.

<sup>84</sup> En la votación en lo general únicamente se registró un “no voto”, el cual se sumó a la mayoría de diecinueve votos a favor, resultando en un total de veinte. Los diecinueve votos a favor eran suficientes para respaldar la aprobación del decreto en lo general. Respecto a la votación del artículo reservado, se identificaron tres como “no voto”, los cuales también se incorporaron a la mayoría para acumular veinte votos a favor. De manera que incluso si se restaran esos tres votos habría prevalecido la postura a favor del artículo reservado en los términos propuestos por el dictamen.

163. En todo caso, se advierte que lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 115 es un mecanismo adecuado para incentivar que las diputaciones asistentes emitan su voto y, correlativamente, para desincentivar prácticas como el abandono de las sesiones con el fin de romper el quórum u obstaculizar la votación de algún decreto. Además, la regulación es razonable pues únicamente implica sumar el voto o votos a la mayoría de diputaciones que sí lo expresen, por lo que no implica una alternación del resultado. Por las razones expuestas es **infundado** el concepto de invalidez.

### c) Imposibilidad de promulgación y publicación del decreto por parte del Gobernador

164. Las diputaciones promoventes alegan que el Decreto No. 65-776 se recibió en la residencia oficial del Poder Ejecutivo local a las dieciocho horas con veintinueve minutos del propio cinco de diciembre de dos mil veintitrés, de modo que se promulgó y ordenó su publicación ese mismo día. También destacan que el decreto se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el seis de diciembre. Al respecto, señalan que de diversos boletines de prensa oficiales se desprende que el Dr. Américo Villarreal Anaya, Gobernador del Estado de Tamaulipas, se encontraba en la Ciudad de México los días cinco y seis de diciembre.
165. Por lo anterior, sostienen que resulta imposible que se hubiese promulgado y ordenado la publicación del decreto controvertido, ya que ni el Gobernador ni el Secretario General de Gobierno se encontraban en Ciudad Victoria en esas fechas, por lo que se incumplió con la obligación de promulgación como presupuesto para la validez del decreto cuestionado.
166. Este Tribunal Pleno considera que **no se materializó ninguna irregularidad en la fase de promulgación y publicación del Decreto No. 65-776**. En el artículo 67 de la Constitución Política del estado se estipula que las iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto cuando sean aprobadas por la mayoría de las diputaciones presentes, **y entrarán en vigor en la fecha que determine el Congreso o, en su caso, serán vigentes a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del estado**<sup>85</sup>.
167. En el artículo 68 de la Constitución local se señala que las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para efectos de su sanción, promulgación, publicación y circulación para su conocimiento<sup>86</sup>, aunado a que dicho Poder tiene la atribución de formular observaciones. Por su parte, en el artículo 95 de dicho ordenamiento se establece que los decretos y demás documentos que suscriba la persona titular de la Gubernatura en el ejercicio de sus funciones constitucionales, deben ser firmados por la titular de la Secretaría General, y que sin ese requisito no surtirán efectos legales<sup>87</sup>.
168. El artículo 2, numeral 1, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas refiere que se trata del medio informativo oficial de carácter permanente del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, cuya función es publicar y difundir las leyes, decretos y demás actos expedidos por los Poderes del estado, a fin de que sean conocidos y observados debidamente<sup>88</sup>. En el artículo 3 de dicha ley se contempla que **es obligación del Ejecutivo publicar en el Periódico Oficial, a través de la Secretaría General de Gobierno, los ordenamientos, disposiciones y documentos a que se refiere el artículo anterior**<sup>89</sup>. En el inciso b) del artículo 8 se precisa que entre los actos que deben ser materia de publicación en el Periódico Oficial se están las leyes, los decretos, acuerdos, reglamentos y circulados que expida el Congreso local<sup>90</sup>.
169. Ahora bien, se identifican varias disposiciones de las que se desprende que la promulgación y orden de publicación de los decretos por parte del titular del Poder Ejecutivo implica que plasme su firma autógrafa en el documento y que se remita al Periódico Oficial de la entidad. Del artículo 9, numeral 2, inciso b), de la Ley Orgánica del Periódico Oficial se tiene que entre los requisitos que debe contener todo documento presentado para su publicación es **que conste por escrito, con la firma autógrafa y sello de la autoridad que lo solicite**<sup>91</sup>. En el numeral 1 del artículo 13 de la misma legislación se reitera que **no se**

<sup>85</sup> **Artículo 67.** Las iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto cuando sean aprobadas por la mayoría de los diputados presentes en los términos de lo previsto por esta sección, y entrarán en vigor en la fecha que determine el Congreso; si éste no lo determina, serán vigentes a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

<sup>86</sup> **Artículo 68.** Las leyes o decretos aprobados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo para efectos de su sanción, promulgación, publicación y circulación para su conocimiento. El Ejecutivo podrá formular observaciones, en todo o en parte.

<sup>87</sup> **Artículo 95.** Los Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Circulares, Ordenes y disposiciones que dicte el Gobernador, así como los documentos que suscriba en ejercicio de sus funciones constitucionales, deben ser firmados por el Secretario General, sin este requisito no surtirán efectos legales.

<sup>88</sup> **Artículo 2.**

1. El Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas es el medio informativo oficial de carácter permanente del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, cuya función es publicar y difundir las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, notificaciones, avisos y demás actos y resoluciones expedidos por los Poderes del Estado, en los respectivos ámbitos de su competencia; los Ayuntamientos y órganos constitucionales autónomos en los asuntos que les corresponden, y los particulares en los casos que así lo señalen las leyes, a fin de que sean conocidos y observados debidamente.

<sup>89</sup> **Artículo 3.** Es obligación del Ejecutivo del Estado publicar en el Periódico Oficial del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, los ordenamientos, disposiciones y documentos a que se refiere el artículo anterior, así como asegurar su adecuada divulgación y distribución, en condiciones de accesibilidad y simplificación en su consulta.

<sup>90</sup> **Artículo 8.** Serán materia de publicación en el Periódico Oficial del Estado: [...]

b) Las leyes, los decretos, acuerdos, reglamentos y circulares expedidas por el H. Congreso del Estado; [...].

<sup>91</sup> **Artículo 9.** [...]

**publicará documento alguno, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, si no consta en original, debidamente firmado y sellado por aquel de quien procede**<sup>92</sup>.

170. A su vez, en el artículo 9 del Reglamento de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas se señala que **para la recepción de documentos originales, estos deberán ser validados por la Dirección del Periódico, mismos que deberán ser presentados con las firmas autógrafas de quienes intervienen o emitan**<sup>93</sup>. Asimismo, el artículo 10, numeral 1, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas prevé que la persona titular de la Gubernatura suscribirá los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones que requiere el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, las cuales también deben ser firmadas por el Secretario General de Gobierno<sup>94</sup>.
171. Por último, también cabe resaltar que en el artículo 16 del mencionado ordenamiento se establece que las leyes, decretos y demás resoluciones que el Congreso del estado envíe al Ejecutivo serán turnados a la Secretaría General de Gobierno, para su análisis y opinión sobre la facultad del Ejecutivo de emitir las observaciones conducentes. Una vez realizado el estudio correspondiente, en caso de no haber observaciones al respecto, las disposiciones generales serán publicadas en el Periódico Oficial de la entidad<sup>95</sup>.
172. Del marco normativo reseñado se observa que el planteamiento de las diputaciones promoventes está orientado a cuestionar la autenticidad de la promulgación y orden de publicación del decreto bajo revisión. Consideran que si el Gobernador del estado y su Secretario General de Gobierno no estuvieron en Ciudad Victoria los días cinco y seis de septiembre de dos mil veintitrés, entonces era materialmente imposible que firmaran autógrafamente el decreto.
173. Para el análisis del argumento es pertinente señalar que, el cuatro de junio de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora de este asunto formuló un acuerdo de trámite en el que dio cuenta de una documental presentada por el delegado de la minoría legislativa en la cual solicitaba que se requiriera información al Poder Ejecutivo de Tamaulipas sobre si los días cinco y seis de diciembre de dos mil veintitrés el Gobernador estuvo en la Ciudad de México. En ese sentido, al considerar que se trataba de un aspecto ligado al proceso legislativo que sí era susceptible de ser materia de prueba, **requirió** al titular del Poder Ejecutivo del estado de Tamaulipas para que **informara bajo protesta de decir verdad sobre las actividades que realizó los días cinco y seis de diciembre de dos mil veintitrés** y, en particular, que **indicara si esos días se encontraba o no en Ciudad Victoria**.
174. En cumplimiento al requerimiento, Jorge Luis Beas Gámez, en su carácter de representante legal del Gobernador Constitucional del estado de Tamaulipas, presentó el Oficio SGG/SLSG/1147/2024, en el que informó lo siguiente:
- El Dr. Américo Villarreal Anaya no estuvo en Ciudad Victoria los días cinco y seis de diciembre de dos mil veintitrés, sino que estuvo en la Ciudad de México, con el objeto de atender diversas reuniones de trabajo relacionadas con su función y desempeño.
  - Siendo las dieciocho horas con veintinueve minutos del cinco de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió en la Secretaría General de Gobierno el Decreto No. 65-776 por parte del Congreso local, a fin de que el Gobernador ejerciera la facultad de promulgación y, en su caso, ordenara la publicación.
  - Al no estar presente el Dr. Américo Villarreal Anaya en Ciudad Victoria, ese mismo día personal de gobierno se trasladó a la Ciudad de México a fin de dar trámite a la promulgación del decreto anterior y posterior publicación en el Periódico Oficial.

2. Todo documento presentado para su publicación deberá contener los requisitos siguientes:

[...]

b) Constar por escrito, con la firma autógrafa y sello de la autoridad o, en su caso, la firma del particular que lo solicite; [...].

<sup>92</sup> **Artículo 13.**

1. No se publicará documento alguno, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, si no consta en original, debidamente firmado y sellado por aquel de quien procede.

2. Para los efectos del párrafo anterior, la Coordinación General de Legalidad de la Secretaría General de Gobierno o la persona responsable de la impresión del Periódico Oficial, podrá requerir a las y los ordenantes o solicitantes el debido cumplimiento de las formalidades.

<sup>93</sup> **Artículo 9.** Para la recepción de documentos originales, éstos deberán ser validados por la Dirección del Periódico Oficial del Estado, mismos que deberán ser presentados con las firmas autógrafas de quien o quienes intervienen o emiten.

<sup>94</sup> **Artículo 10.**

1. El Gobernador suscribirá los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, órdenes y demás disposiciones que requiera el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales. Todas esas disposiciones deberán ser firmadas por el Secretario General de Gobierno.

2. Los decretos promulgatorios de leyes, decretos o acuerdos expedidos por el Congreso del Estado requerirán el refrendo del Secretario General de Gobierno.

<sup>95</sup> **Artículo 16.**

[...]

2. Las leyes, decretos, acuerdos y demás resoluciones que el Congreso del Estado envíe al Ejecutivo serán turnados a la Secretaría General de Gobierno, para su análisis y opinión sobre la facultad del Ejecutivo de emitir las observaciones conducentes.

3. Una vez realizado el estudio correspondiente de las leyes, decretos, acuerdos y demás resoluciones referidas en el párrafo anterior, y en caso de no haber observaciones al respecto, serán publicadas en el Periódico Oficial del Estado.

175. De lo anterior se advierte que si bien el Poder Ejecutivo local reconoció que el Gobernador no se ubicaba en Ciudad Victoria, Tamaulipas, el cinco de diciembre, se brindó una explicación razonable y factible sobre la forma como se obtuvo su firma autógrafa para dar trámite a la promulgación y publicación del decreto impugnado. En ese sentido, resulta viable que el Poder Ejecutivo local implemente los mecanismos necesarios para el debido cumplimiento de sus obligaciones, de manera que se recolecte su firma a pesar de que se encuentre fuera del territorio del estado, para que posteriormente se le dé el trámite correspondiente por parte del personal adscrito a la Secretaría General de Gobierno.
176. Al respecto, no se identifica ninguna disposición que constriña a que las firmas en el ejercicio de las atribuciones del Gobernador se realicen en su residencia oficial o en el ámbito territorial del estado. Por el contrario, se tiene que el Gobernador puede salir del territorio de la entidad por hasta quince días, sin requerir del permiso del Congreso local, situación en la que persiste el deber de cumplir con sus atribuciones<sup>96</sup>.
177. Así, la posibilidad material de la justificación presentada por el Poder Ejecutivo local —bajo protesta de decir verdad— se robustece porque el Decreto No. 65-776 contiene la representación gráfica de las firmas autógrafas del Gobernador del estado, Américo Villarreal Anaya, y de su Secretario General de Gobierno, Héctor Joel Villegas González, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica del Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas<sup>97</sup>. Lo anterior hace presumir la validez de la publicación del decreto en el Periódico Oficial de la entidad, lo cual no se desvirtúa con ninguna de las razones o elementos aportados por las diputaciones promoventes.

\*\*\*

178. A partir de las consideraciones desarrolladas en este apartado, se considera que en el desarrollo del procedimiento legislativo que antecedió a la emisión del decreto controvertido no se actualizó ninguna irregularidad con potencial invalidante, puesto que se respetó el principio de deliberación democrática y el derecho de las distintas fuerzas políticas de participar en condiciones de libertad e igualdad. En consecuencia, se declaran **infundados** los conceptos de invalidez formulados y, en consecuencia, se **reconoce la validez** del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 65-776.

#### **VI.2. Planteamientos sobre la inconstitucionalidad de la facultad de designar a un Auditor interino (artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local)**

179. La minoría accionante sostiene que el modelo para cubrir la vacancia de la persona titular de la Auditoría Superior del estado es violatorio de los artículos 14, 16, 41, 49, 116 y 133 de la Constitución Política del país. Sus planteamientos se centran en el artículo 89 de la Ley de Fiscalización local, que contempla la posibilidad de que la Junta de Gobierno del Congreso local designe a un Auditor interino —con las mismas facultades y obligaciones que el titular— en caso de que no se reúna la mayoría calificada requerida constitucionalmente.
180. Las diputaciones promoventes alegan que es inconstitucional que se otorgue a la Junta de Gobierno del Congreso local la facultad de nombrar al Auditor Superior del estado, aunque supuestamente sea con el carácter de interino. Esa atribución se reserva constitucionalmente al Pleno del Congreso local, por una votación de las dos terceras partes de personas legisladoras presentes (mayoría calificada), por lo que las entidades federativas no cuentan con libertad de configuración normativa en torno a esa cuestión.
181. Destacan que conforme a la reforma el interinato es un cargo equivalente al del titular de la Auditoría, lo cual refleja que se trata de un fraude legislativo que pretende eludir el cumplimiento de una norma constitucional expresa, ante la nula voluntad de construir consensos con las fuerzas opositoras para lograr la mayoría calificada. A su consideración, se violenta el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que las autoridades solo pueden realizar lo que les está permitido.
182. Enfatizan la vulneración a la exigencia de mayoría calificada que se contempla en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política del país, la cual conciben como una salvaguarda de los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad que deben regir el actuar de las auditorías superiores de los estados, a quienes compete la función de fiscalización y son garantes de la transparencia y rendición de cuentas.
183. Las diputaciones promoventes también invocan que se configura una subordinación de un poder sobre el otro, lo cual está prohibido por el principio de división de poderes reconocido en los artículos 49 y 116 de la Constitución, precisando que la relación existente entre el Congreso del estado y su entidad de Fiscalización Superior es de coordinación, no de supra a subordinación. Añaden que la reforma a los

<sup>96</sup> Artículo 92. Se prohíbe al Gobernador: [...]

IX. Salir del territorio del Estado por más de quince días, sin permiso del Congreso o de la Diputación Permanente; [...].

<sup>97</sup> Artículo 14. En la publicación de los documentos que se incluyan en el Periódico Oficial del Estado, por razones técnicas se podrá omitir la impresión de la firma de quien o quienes los suscriben; sin embargo, en su lugar deberá aparecer, después de la mención del nombre de la persona firmante, la palabra "RÚBRICA", dándose plena validez jurídica el contenido de la publicación.

artículos 88 y 89 de la ley viola la autonomía constitucional que se otorga al órgano superior de fiscalización de la entidad, que comprende la facultad de proveer su normatividad interna, con base en la cual puede designar auditores especiales para que en sus ausencias, ya sea temporales o definitivas, desempeñen sus funciones.

184. Asimismo, plantean que la reforma les excluye como minoría parlamentaria de los procesos de nombramiento de un cargo con garantías institucionales de carácter constitucional, lo cual se traduce en una discriminación con base en las convicciones políticas opositoras, la cual debe tratarse como una categoría sospechosa. Por el rol de los órganos de fiscalización en el combate a la corrupción, también estiman que se conculca el derecho humano de las víctimas de los delitos de hechos de corrupción, de la sociedad y el interés público. Aunado a que la reforma no satisface la exigencia de fundamentación y motivación.
185. Cabe precisar que los planteamientos relativos a la violación a la garantía de irretroactividad y a la prohibición de leyes privativas estaban dirigidos al artículo segundo transitorio del decreto, respecto al cual se sobreseyó en la presente acción (apartado V.2.), por lo que no serán materia del estudio.
186. Este Tribunal Pleno considera que **le asiste razón** a la minoría legislativa en cuanto a que la previsión de la figura del Auditor interino, el cual es designado por la Junta de Gobierno del Congreso local, configura un mecanismo de elusión de la exigencia de mayoría calificada para el nombramiento de las personas titulares de las entidades de fiscalización de los estados, contemplada de forma explícita en el párrafo séptimo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política del país. A continuación se detallan las consideraciones que justifican esta determinación.

#### A) Parámetro de regularidad constitucional

187. Mediante una reforma en materia hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de dos mil ocho, se incorporaron dos párrafos —actualmente sexto y séptimo— a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política del país, en los siguientes términos:

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

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

[...]

II. [...]

[...]

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.

**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.**

[...]. (énfasis añadido)

188. Del análisis del proceso legislativo en el que tuvo origen la reforma<sup>98</sup>, destaca que uno de sus fines primordiales consistió en la mejora de los mecanismos de evaluación de la ejecución de los recursos públicos, para lo cual se estimó pertinente **homologar las funciones de fiscalización y revisión de cuentas públicas de las entidades federativas y del entonces Distrito Federal con su equivalente en el nivel federal**, lo cual facilitaría a la Auditoría Superior de la Federación la revisión de los recursos federales ejercidos por las entidades federativas. Por tanto, se previó la creación a nivel constitucional de órganos de fiscalización de carácter estatal, siguiendo las bases de la Auditoría federal<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Consultable a través del siguiente vínculo:

<<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativo.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPNLFqe0s7fey1FqricCXSpzybil/8A1hsLGBU6>>

<sup>99</sup> Artículo 79. [...]

[...]

La Cámara de Diputados designará al titular de la Auditoría Superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

189. Entonces, el Poder Reformador de la Constitución reconoció un margen de libertad de configuración normativa a las legislaturas de los estados respecto a las particularidades de los órganos de fiscalización y de sus procedimientos, al establecer que contarían 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.**
190. Sin embargo, también determinó ciertas bases conforme a las cuales se deben diseñar los procedimientos de designación de las personas titulares de los órganos de fiscalización de las entidades, a saber: **i)** su elección por las dos terceras partes de los miembros presentes de la legislatura local respectiva; **ii)** que el nombramiento sea por un periodo no menor de siete años, y **iii)** que cuente con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades. Esos contenidos mínimos pueden optimizar las condiciones para la observancia de los principios de imparcialidad y confiabilidad.
191. En general, la previsión de un requisito de votación más riguroso tiene por objetivo que ciertas decisiones de particular relevancia para el sistema político y jurídico se respalden en un consenso amplio, con lo que se evita la imposición por una sola fuerza política, aunado a que se incentiva el diálogo y la adopción de un acuerdo favorable para todos los involucrados, lo cual también abona en términos de legitimidad. Este tipo de exigencias suelen establecerse —entre otros— para los nombramientos de cargos que deben conducirse con autonomía e independencia.
192. En el artículo 76 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas se señala que el Congreso local contará con una entidad de fiscalización denominada **Auditoría Superior del Estado**. Entre otras cuestiones, su párrafo sexto especifica lo siguiente: **i)** el Congreso “designará al Auditor Superior del Estado por el voto de cuanto menos las dos terceras partes de sus miembros presentes”; **ii)** “[e]l Auditor deberá contar con experiencia en materia de control presupuestal, auditoría financiera y régimen de responsabilidades de los servidores públicos, de por lo menos cinco años”; **iii)** “[l]a ley establecerá el procedimiento para su designación”; **iv)** “[e]l titular de la Auditoría durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado para un nuevo periodo por una sola vez”; **v)** “[s]ólo podrá ser removido de su encargo por las causas graves que señale la ley, mediante el procedimiento que la misma establezca y con la votación requerida para su designación”, y **vi)** “[d]urante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia”.
193. En el caso, se debe evaluar si el modelo legal para el estado de Tamaulipas cumple con los parámetros constitucionales señalados, específicamente con la exigencia de que la persona titular de la Auditoría Superior del estado sea nombrada por mayoría calificada de las diputaciones presentes.

### B) Análisis de constitucionalidad de las normas reclamadas

194. Es pertinente reiterar el contenido de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local:
- Artículo 88.** Ciento veinte días antes de que concluya el periodo para el que fue designado el Auditor, la Comisión dará cuenta al Congreso para que éste realice las acciones necesarias y pertinentes, a fin de llevar a cabo la designación correspondiente a más tardar sesenta días antes del término del mismo.
- En cualquier caso que se genere la vacante antes de que termine el periodo para el que fue designado el Auditor, la Comisión, al día siguiente hábil del que tenga conocimiento, dará cuenta al Congreso para que designe a quien ocupará la titularidad de la Auditoría.
- Artículo 89.** De no obtenerse la votación requerida para la designación del Auditor, la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor Interino, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones conferidas al Auditor, y será el titular hasta en tanto se realice la designación correspondiente por al menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.
195. Primero, para este alto tribunal las normas reclamadas no transgreden la autonomía técnica y de gestión de la Auditoría Superior del estado, en lo relativo al margen para definir su organización interna y su funcionamiento. Esa atribución no es absoluta pues, como se ha señalado, en el párrafo sexto de la fracción II del artículo 116 constitucional se precisa que dicha autonomía de gestión será “*en los términos que dispongan sus leyes*”. En congruencia, el párrafo sexto del artículo 76 de la Constitución local sostiene que **la ley establecerá el procedimiento para la designación del titular de la Auditoría.**
196. De modo que, opuestamente a lo planteado por la minoría accionante, es formalmente válido que el Congreso local regule los procedimientos para la designación del Auditor Superior de la entidad y para cubrir las vacantes definitivas o temporales que podrían generarse. Aunque es cierto que la Auditoría despliega su autonomía de gestión mediante su Reglamento Interior, debe atender al margen de regulación que le habilita la propia Ley de Fiscalización local<sup>100</sup>.

<sup>100</sup> Por ejemplo, en el artículo 90 de dicha legislación se establece: “El Auditor tendrá las siguientes atribuciones: [...] V. Expedir el Reglamento Interior de la Auditoría, en el que se establecerá la estructura orgánica, las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el

197. Por tanto, desde la perspectiva del mandato de subordinación jerárquica, no se comparte que la invalidez de la Ley de Fiscalización local puede sustentarse en su oposición al Reglamento Interior de la Auditoría. Más bien, ante una reforma de la Ley es necesario adecuar el contenido del Reglamento que podría entrar en tensión.
198. Adicionalmente, cabe aclarar que las diputaciones promoventes parten de una idea parcialmente equivocada, debido a que los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización local no regulan la suplencia por ausencia temporal del titular de la Auditoría Superior del estado, sino el procedimiento de nombramiento para cubrir la vacante o falta definitiva, por la terminación ordinaria del encargo o por alguna circunstancia extraordinaria. Respecto a dicha cuestión claramente hay una reserva de ley derivada de la Constitución Política del estado.
199. Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que **el artículo 88 de la Ley de Fiscalización local es constitucional**, debido a que únicamente precisa los plazos relativos al proceso de nombramiento del titular de la Auditoría, con lo cual abona a la certeza y pretende evitar que el órgano quede acéfalo. En ese sentido, en el primer párrafo se regula la renovación ordinaria de la Auditoría por la conclusión del encargo, estableciendo que ciento veinte días antes de que suceda la Comisión de Vigilancia lo hará del conocimiento del Congreso para que tome las acciones pertinentes y se realice la designación a más tardar sesenta días antes de que termine. Mientras que el segundo dispone el curso a seguir en caso de que la vacante se genere antes de que culmine el periodo del Auditor, por la circunstancia que sea.
200. Continuando con la evaluación del **artículo 89** de la Ley de Fiscalización local, se concluye que **es violatorio del párrafo séptimo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política del país**, pues adopta un modelo que posibilita la elusión de la exigencia relativa a que la persona titular de la Auditoría Superior del estado sea electa por las dos terceras partes de diputaciones presentes en el Congreso de Tamaulipas.
201. En el artículo 86 de la Ley de Fiscalización local se señala que, conforme al artículo 76, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución local, **el Congreso designará al Auditor por el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de la Junta de Gobierno**. Esta disposición atiende a lo mandatado tanto por la Constitución Política del país como por la del estado.
202. No obstante, en el artículo 89 del ordenamiento se adoptó una regla para cubrir la vacante de la titular de la Auditoría Superior de la entidad **en el supuesto de que no se obtenga la votación requerida para la designación**. El precepto dispone que, en esa hipótesis, **la Junta de Gobierno podrá designar de manera provisional a un Auditor interino**, quien tendrá las mismas facultades y obligaciones del Auditor, y será el titular hasta que se realice la designación correspondiente por al menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.
203. Desde un enfoque formal, se podría argumentar que la norma se ajusta a los parámetros constitucionales, debido a que no varía la forma de designación del Auditor titular, sino que prevé la posibilidad de que el órgano de dirección política del Congreso local nombre a un interino si no se reúne la votación calificada, ante el imperativo de que el ente fiscalizador siga operando. En todo caso, ese nombramiento es provisional y culmina una vez que se elija a un titular con la votación mínima requerida.
204. Sin embargo, este alto tribunal advierte que el precepto reclamado posibilita que el Auditor interino opere *de facto* como el titular y se mantenga indefinidamente en el cargo, a pesar de no haber sido electo por las dos terceras partes de las diputaciones presentes, lo que se traduce en **una forma de defraudar o eludir el mandato contenido en el artículo 116, fracción II, párrafo séptimo, de la Constitución Política del país**.
205. Cabe destacar los aspectos de la configuración del artículo 89 que llevan a sostener la anterior conclusión. En primer lugar, la propia disposición establece que el Auditor interino *“tendrá las mismas facultades y obligaciones conferidas al Auditor, y será el titular hasta en tanto se realice la designación correspondiente”*. Lo anterior significa que la diferencia entre ambas figuras es meramente nominal, pues el Auditor interino asume el cargo con plenitud de atribuciones y responsabilidades.
206. Como segundo punto, la regulación **no establece una temporalidad cierta** a la que se sujetará el interinato, sino que contempla que se desempeñará como titular hasta que se alcance un nombramiento por la mayoría calificada. En tercer lugar y estrechamente relacionado con lo anterior, la norma impugnada **tampoco prevé un mecanismo dirigido a impulsar que se presenten nuevas propuestas**, con miras a alcanzar un consenso para la designación de una persona titular por las dos terceras partes de diputaciones presentes.
207. Por último, **la norma traslada de forma automática a la Junta de Gobierno la facultad de realizar un nombramiento provisional** en caso de no reunirse la mayoría calificada, sin antes agotar otras oportunidades para identificar un perfil idóneo que sí podría obtener la aprobación suficiente por parte del Pleno. Lo anterior, a pesar de que atendiendo a los plazos dispuestos en el artículo 88 de la Ley todavía se

contaría con tiempo suficiente para intentar el nombramiento del nuevo titular antes de que concluya el encargo del Auditor que se encuentra en funciones. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Junta de Gobierno se creó como el órgano de dirección política del Poder Legislativo, integrado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, el cual adopta sus decisiones por mayoría y bajo un sistema de voto ponderado<sup>101</sup>.

- 208.** Este alto tribunal considera que la Constitución Política del país no contempla ningún supuesto bajo el cual la persona titular de la Auditoría Superior de una entidad pueda ser designada por un órgano distinto al Pleno del Congreso local, ni por una mayoría inferior a la calificada, que equivale a las dos terceras partes de las diputaciones presentes. La norma cuestionada concede una facultad unilateral y discrecional a la Junta de Gobierno para designar de manera directa a un Auditor interino, quien materialmente se desempeña como el titular del órgano de fiscalización a pesar de su denominación formal, sin que exista alguna garantía para impedir su perpetuación en el cargo.
- 209.** La figura del Auditor interino, en los términos como está regulada en el artículo 89 de la Ley de Fiscalización local, conlleva un mecanismo de fraude a la Constitución, pues bajo el argumento de garantizar que continúe operando el órgano fiscalizador, se permite la elusión del mandato relativo a que su titular se elija por las dos terceras partes de las diputaciones presentes de la legislatura. La disposición reclamada prevé una hipótesis en la que la designación puede realizarse por la fuerza política que controle la Junta de Gobierno, inobservando el amplio consenso que pretendió el Constituyente Permanente al exigir una mayoría calificada.
- 210.** Si bien es válido que se diseñen mecanismos para superar la falta de consenso entre las fuerzas políticas, así como la previsión de un nombramiento provisional, no son admisibles cuando facilitan un estado de cosas que implica la inobservancia de un mandato constitucional. En el caso, el régimen del interinato que establece el artículo 89 no tiene un plazo definido o condición temporal, por lo que hace nugatorio el proceso de selección de la persona titular de la Auditoría Superior de la entidad, el cual debe guiarse por la pretensión de alcanzar un amplio consenso entre fuerzas políticas.
- 211.** Como se ha señalado, se podría mantener a un Auditor titular *de facto* a pesar de que *de jure* tendría el carácter de interino o provisional. Por tanto, se insiste en que la figura del Auditor interino que prevé el artículo 89 de la Ley de Fiscalización local actualiza una forma de defraudación y, por ende, viola lo dispuesto en el párrafo séptimo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución.
- 212.** El estudio del artículo 89 a la luz del parámetro señalado es suficiente para concluir su inconstitucionalidad, por lo que resulta innecesario analizar el resto de los planteamientos orientados a demostrar que dicho precepto vulnera otras disposiciones de la Constitución. A partir de las consideraciones desarrolladas en el presente apartado, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** del artículo 88 y **declara la invalidez** del artículo 89, ambos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

## VII. EFECTOS

- 213.** El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria<sup>102</sup>, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
- 214.** Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

<sup>101</sup> De conformidad con los artículos 28 Bis, 28 Quater y 28 Sexies de la Ley sobre la Organización del Congreso local. Cabe reconocer que en la sesión de diecinueve de noviembre de dos mil veinticuatro, este Tribunal Pleno dictó sentencia en la **acción de inconstitucionalidad 177/2023 y su acumulada 178/2023**, en la cual declaró la invalidez del Decreto No. 65-619, el cual comprendía los mencionados preceptos que regulaban la integración y funcionamiento de la Junta de Gobierno del Congreso de Tamaulipas.

<sup>102</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]

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

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean estos federales o locales.

**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.

215. Con base en las consideraciones del apartado **VI.2.** de esta ejecutoria, se **declara la invalidez** del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, la cual **surtirá efectos generales a partir de la notificación** de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

### VIII. PUNTOS RESOLUTIVOS

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

**SEGUNDO.** Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo transitorio segundo del DECRETO No. 65-776, mediante el cual se reforman los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de diciembre de dos mil veintitrés.

**TERCERO.** Se **reconoce la validez** del procedimiento legislativo que culminó en el DECRETO No. 65-776.

**CUARTO.** Se **reconoce la validez** del artículo 88 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el referido DECRETO No. 65-776.

**QUINTO.** Se **declara la invalidez** del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas, la cual **surtirá efectos generales** a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Tamaulipas.

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

**NOTIFÍQUESE;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las disposiciones reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf con salvedades, Batres Guadarrama, Ríos Farjat con precisiones, y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en 3) determinar que se justifica la oportunidad en la impugnación en este caso. La señora Ministra Esquivel Mossa, los señores Ministros Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

#### En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de ciertas las consideraciones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en 1) determinar que no se actualiza la hecha valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado en el sentido de que se omiten formular conceptos de invalidez y 2) sobreseer, de oficio, respecto del artículo transitorio segundo del DECRETO No. 65-776. La señora Ministra Batres Guadarrama anunció voto concurrente.

#### En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos del 89 al 94 y del 101 al 109, Ortiz Ahlf apartándose del párrafo 163 y con precisiones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Violación a los principios constitucionales que rigen el procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el DECRETO No. 65-776. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose del párrafo 199, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Planteamientos sobre la inconstitucionalidad de la facultad de designar a un Auditor interino", consistente en reconocer la validez del artículo 88 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de los párrafos 206 y 207, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Planteamientos sobre la inconstitucionalidad de la facultad de designar a un Auditor interino", consistente en declarar la invalidez del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

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

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

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

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

**PRESIDENTA.- MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.- PONENTE.- MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.- SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.- LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.**

Esta foja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 232/2023, promovida por Diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del estado de Tamaulipas, fallada en sesión de doce de mayo de dos mil veinticinco. **Conste.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023  
Evidencia criptográfica. Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 3\_326141\_7145.docx  
Identificador de proceso de firma: 733351

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:-----

----- C E R T I F I C A -----

Que la presente copia fotostática constante de cincuenta y cuatro fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 232/2023, promovidas por las Diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del doce de mayo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a veinticinco de agosto de dos mil veinticinco.-----

**VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DOCE DE MAYO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En este asunto, el Tribunal Pleno desestimó de forma oficiosa la causal de improcedencia de extemporaneidad de la demanda; reconoció la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto 65-776; reconoció la validez del artículo 88 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas; y declaró la invalidez del artículo 89 de la Ley referida por considerarlo contrario al artículo 116, fracción II, de la Constitución General.

**Razones del voto particular:**

En el apartado **V.3** de la sentencia se analiza **de forma oficiosa** la causal de improcedencia de extemporaneidad de la demanda respecto del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

Voté en contra de ese análisis porque si bien coincido en que no se actualiza la aludida causal de improcedencia, a mi consideración la sentencia únicamente debe contener el estudio de las causales de improcedencia hechas valer por las partes, o de aquellas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta de forma oficiosa que efectivamente se actualizan. A *contrario sensu*, es innecesario que en la resolución se plasme un estudio oficioso de aquellas causales que no se actualizan en el caso concreto.<sup>103</sup>

Por lo tanto, si en este caso no se actualizaba la causal de improcedencia, era innecesario plasmar el análisis correspondiente en la resolución; máxime que, al fallar la diversa **acción de inconstitucionalidad 216/2023**, la Segunda Sala se pronunció en el sentido de que el Decreto 65-776, aquí impugnado, constituye un nuevo acto legislativo en sentido formal y material respecto de los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización de Tamaulipas.<sup>104</sup>

Aunado a lo anterior, tampoco comparto las consideraciones que se expresan en este apartado, pues como lo he sostenido en múltiples precedentes, para mí es suficiente con que se haya emitido el Decreto 65-776, y que en éste se haya reformado también el artículo 89 de la referida Ley de Fiscalización, para concluir que existe un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado a través de la presente acción; sin que sea relevante que haya o no cambiado el sentido normativo del precepto reformado.

Además, contrario a lo que planteó la propuesta, los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas no conforman un sistema normativo, pues el primero de ellos regula el procedimiento y los plazos para designar al Auditor Superior del Estado, y el segundo, el procedimiento para que la Junta de Gobierno designe un Auditor Interino.

En otras palabras, los preceptos referidos perfectamente pueden operar el uno sin el otro, pues el artículo 88 define el procedimiento para designar al Auditor Titular, lo cual de ninguna manera requiere que exista la figura de Auditor Interino, mientras que el artículo 89 establece qué ocurre en caso de que no se reúna la votación necesaria para designar al titular, lo cual acontece de forma posterior al procedimiento de designación.

**Razones del voto concurrente:**

En primer lugar, considero importante señalar que el artículo 116, fracción II, párrafo séptimo, de la Constitución General textualmente establece lo siguiente:

*“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.”*

Por su parte, el artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas establece la posibilidad de que la Junta de Gobierno del Congreso local designe a un Auditor “Interino” que tendrá las mismas facultades que el titular, e incluso que actuará como titular de la Auditoría y tendrá el cargo por un periodo de tiempo indeterminado. Es decir, el llamado Auditor “Interino” tiene todas las facultades que corresponden al titular, actúa como titular, y no existe una temporalidad fija para su nombramiento.

<sup>103</sup> Un criterio similar sostuvo la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la necesidad de plasmar de forma expresa en sus sentencias el control de constitucionalidad, únicamente cuando sea solicitado por las partes, o cuando de oficio consideren que las normas sí pueden ser contrarias al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 103/2022 (11a.), visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 15, Julio de 2022, Tomo II, página 1885, de rubro y texto: **“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. LAS PERSONAS JUZGADORAS ÚNICAMENTE DEBEN REALIZAR SU ESTUDIO DE FORMA EXPRESA EN SUS RESOLUCIONES CUANDO LO SOLICITEN LAS PARTES EN JUICIO O CONSIDEREN QUE LA NORMA QUE DEBEN APLICAR PODRÍA RESULTAR INCONSTITUCIONAL O INCONVENCIONAL.”**

<sup>104</sup> **Acción de inconstitucionalidad 216/2023.** Fallada en sesión de veintisiete de noviembre de dos mil veinticuatro de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa (ponente), Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán.

En ese sentido, si bien la Constitución no prohíbe la posibilidad de designar interinamente al titular de la Auditoría Superior del Estado, ello no equivale a que se puedan eludir o modificar las condiciones esenciales que prevé el artículo 116 constitucional, en particular, no es factible desatender que la designación del titular de la entidad de fiscalización debe, indefectiblemente, ser hecha por dos terceras partes de los legisladores presentes.

Por ende, el hecho de que la norma haga referencia a un Auditor "Interino", no permite desatender los requisitos previstos en la Constitución Política del país, la cual no contempla ningún supuesto bajo el cual la persona titular de la Auditoría Superior de una entidad pueda ser designada por un órgano distinto al Pleno del Congreso local, ni por una mayoría inferior a las dos terceras partes de las diputaciones presentes; consecuentemente, la norma impugnada efectivamente resulta en una forma de eludir el mandato del artículo 116, fracción II, Constitucional.

Sin embargo, me separé de los párrafos 206 y 207 de la sentencia porque a mi consideración no es pertinente analizar si *la norma impugnada prevé un mecanismo dirigido a impulsar que se presenten nuevas propuestas, con miras a alcanzar un consenso para la designación de una persona titular por las dos terceras partes de diputaciones presentes*, por dos motivos:

- a) El artículo 89 impugnado prevé el procedimiento para designar al Auditor Interino, por lo que no tendría por qué contener una norma para impulsar el debate y un consenso en el Pleno del Congreso del Estado de Tamaulipas respecto del Auditor Titular; en consecuencia, la omisión de prevenir tal mecanismo no se traduce en un vicio de constitucionalidad.
- b) Aun cuando existiera ese mecanismo para impulsar el consenso y lograr la designación de un Auditor Titular, ello tampoco sería suficiente para reconocer la validez del artículo 89 porque de cualquier forma establece un mecanismo para nombrar un Auditor Interino que contraviene directamente los requisitos exigidos por el diverso 116 de la Constitución.

#### **PRESIDENTA.- MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023  
Evidencia criptográfica. Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 20094.docx  
Identificador de proceso de firma: 731676

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:-----

#### **C E R T I F I C A-----**

Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos particular y concurrente formulados por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del doce de mayo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 232/2023, promovida por las Diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a veinticinco de agosto de dos mil veinticinco.-----

RCC/MAAS/fcl

#### **VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023.**

En sesión de doce de mayo de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad del Decreto No. 65-776, mediante el cual se reformaron los artículos 88 y 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

El objetivo del legislador local fue adecuar y precisar el procedimiento para la renovación de la Titularidad de la Auditoría Superior de esa entidad ya sea por la conclusión del periodo de la designación o por cualquier otra situación que genere la vacancia antes de tiempo.

El fallo calificó como parcialmente procedente y fundada la acción promovida y, entre otras cosas, declaró, por la mayoría de sus integrantes, la invalidez del artículo 89 de la ley en comento al estimar que la redacción reformada de esa porción normativa posibilita que el auditor interino opere *de facto* como el titular y se mantenga indefinidamente en el cargo, a pesar de no haber sido electo por las dos terceras partes de las diputaciones presentes, lo que se traduce en una forma de defraudar o eludir el mandato contenido en el artículo 116, fracción II, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Razones del voto concurrente.**

En relación con el estudio que se realiza en el considerando VI.1 relativo al análisis de las violaciones en el procedimiento legislativo, concuerdo en reconocer la validez del procedimiento del que derivó la reforma cuestionada; sin embargo -y en ello radica mi disenso- no comparto el parámetro de regularidad constitucional que se describe en los párrafos 89 a 94 y 101 a 109, en los que sustentan la afirmación de que los conceptos de invalidez son fundados, pero sin potencial invalidante.

En efecto, no comparto la afirmación que se realiza respecto del turno de la iniciativa a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior para su dictamen, ya que desde mi punto de vista los integrantes de la legislatura a través de su Pleno están plenamente facultados para constituir las Comisiones encargadas de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o proyectos de resolución que contribuyan para el desahogo de las obligaciones constitucionales del Congreso.

En esta tesitura, si estimaron que era a esa Comisión a la que correspondía el dictamen de la iniciativa me parece que actuaron dentro de su esfera de atribuciones y en atención a que los integrantes de ese cuerpo colegiado son quienes cuentan con la experiencia necesaria y estrictamente relacionada con la temática de la iniciativa para obtener, como producto de su trabajo, un dictamen con información objetiva que sirva de cimiento para la toma de la decisión plenaria.

Incluso, no debe desconocerse que la integración de dicha Comisión tuvo un carácter plural, es decir, con participación de las distintas fuerzas políticas del Congreso.

Por estas razones, me aparto de las consideraciones que sobre el tema se sustentan en esa parte de la sentencia.

**Razones del voto particular.**

Por otra parte, no comparto la declaración de invalidez del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

La mayoría de los integrantes de este Pleno del Tribunal Constitucional concluyó que la figura del auditor interino, en los términos previsto por la porción normativa impugnada conlleva un mecanismo de fraude a la Constitución, pues bajo el argumento de garantizar que continúe operando el órgano fiscalizador, se permite la elusión del mandato relativo a que su titular se elija por las dos terceras partes de las diputaciones presentes de la legislatura.

No comparto tales consideraciones porque la lectura que llevó a sostener esa invalidez es desarticulada. El contenido del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas es estrictamente complementario del mecanismo ordinario para evitar que la entidad de gobierno, Auditoría Superior, permanezca acéfala como consecuencia de no obtener la votación calificada de la persona propuesta para cubrir dicha Titularidad.

Estimo que no debe considerarse como razón suficiente el hecho de que la ley no prevea un plazo para activar una nueva selección y proposición de otra candidatura, asumir esa postura, es desconocer la naturaleza, origen y proceso de designación de este encargo ya que, esto se logra a través de la construcción de los acuerdos legislativos, es decir, la actividad propia o inherente de un legislador, así como de las fuerzas políticas.

Y precisamente son estos aspectos que no pueden ser materia de control constitucional por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pues son actividades de negociación política como tampoco se puede obligar a sus integrantes a fijar plazos en atención a que ello encuadra dentro de su competencia interna y deriva de la propia libertad de configuración normativa lo que, además, encuentra sustento jurídico en el párrafo penúltimo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>105</sup>.

Por tanto, estoy por la validez del artículo 89 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas dado que no existe disposición jurídica que regule el procedimiento de designación como consecuencia de no obtener la votación calificada requerida para la designación de la primera candidatura y, consecuentemente, no existe infracción al orden constitucional.

**ATENTAMENTE.- MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

JEER/jtrm

---

<sup>105</sup> "Artículo 116. ...

I...

II...

*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 períodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades..."*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023  
Evidencia criptográfica. Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 20156.docx  
Identificador de proceso de firma: 733361  
AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:-----

----- C E R T I F I C A -----

Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos concurrente y particular formulados por la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del doce de mayo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 232/2023, promovida por las Diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a veinticinco de agosto de dos mil veinticinco.-----

RCC/MAAS/dl

---

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE 12 DE MAYO DE 2025**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoció la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto No. 65-776, por el cual se reformó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Tamaulipas.

Si bien estoy de acuerdo en reconocer la validez del proceso parlamentario, considero que el parámetro de constitucionalidad del procedimiento legislativo sólo debe integrarse por las disposiciones constitucionales que regulan dicho procedimiento de manera general, así como por las leyes y reglamentos que emiten los poderes legislativos con el propósito de desarrollar y precisar dichas bases constitucionales. Es decir, no se debe tomar como parámetro constitucional los criterios establecidos unilateralmente por esta SCJN, que se imponen de manera arbitraria a los congresos locales en asuntos relacionados con su facultad constitucional de legislar y que en su mayoría carecen de fundamento en el derecho positivo mexicano, ejemplo de esto es el supuesto principio de “deliberación democrática” o “deliberación parlamentaria”.

La democracia deliberativa es un término político, que fue acuñado en la década de los 80 por el politólogo Joseph M. Bessette con base en el pensamiento de James Madison, ante la amenaza que la creciente democratización sugería a su posición social y estilo elitista de vida. La única definición de democracia que debe considerar esta SCJN en sus interpretaciones se encuentra contenida en el artículo 3o, fracción II, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la caracteriza como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” Esta democracia es la que requiere promoción, respeto, protección y garantía por parte de esta SCJN.

En este sentido, los criterios actuales de la SCJN para evaluar la calidad democrática del procedimiento legislativo le otorgan un amplio margen de discrecionalidad, ya que la inconstitucionalidad de una norma depende de un parámetro indeterminado: el número y la gravedad de las violaciones al procedimiento legislativo.

En contraste, un enfoque basado exclusivamente en las disposiciones constitucionales —federales y locales—, así como en las leyes y reglamentos que las desarrollan, permite un razonamiento más objetivo, al evaluar si el procedimiento legislativo se llevó a cabo conforme al derecho positivo vigente, lo cual no requiere del juicio subjetivo de la SCJN sobre la magnitud de las violaciones alegadas.

---

**MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 232/2023  
Evidencia criptográfica. Firma electrónica certificada  
Nombre del documento firmado: 20397.docx  
Identificador de proceso de firma: 739033  
AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN:-----

----- C E R T I F I C A -----

Que la presente copia fotostática constante de una foja útil concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama, en relación con la sentencia del doce de mayo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 232/2023, promovida por las Diputaciones integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas.-----

Ciudad de México, a veinticinco de agosto de dos mil veinticinco.-----

RCC/MAAS/fcl

---