



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 75
TOMO I**

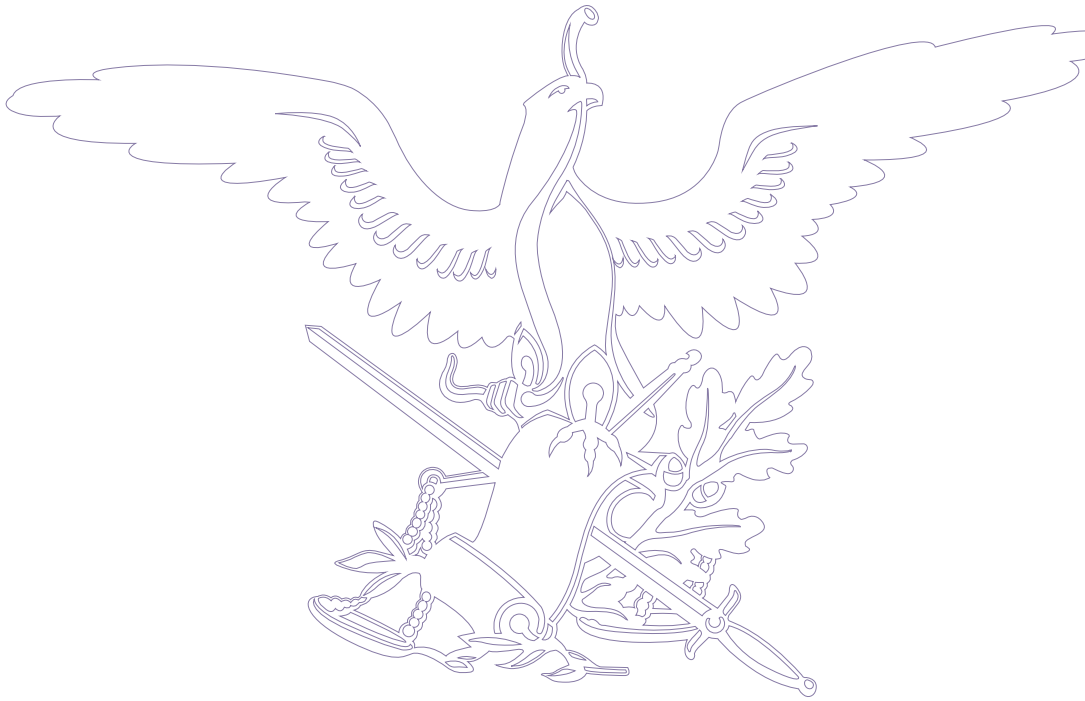
Febrero de 2020

Pleno y Salas

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y FORMACIÓN EDITORIAL DE ESTA GACETA
ESTUVIERON A CARGO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA COORDINACIÓN
DE COMPILACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TESIS
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 75
TOMO I

Febrero de 2020

Pleno y Salas

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Arturo Zaldívar

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández
Ana Margarita Ríos-Farjat

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros
Luis María Aguilar Morales
Yasmín Esquivel Mossa
José Fernando Franco González Salas
Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XV
Épocas.....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II).....	XXXV

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 5

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....

5

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 449

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1

Por reiteración 671

Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 675

Subsección 3

Por sustitución..... 925

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 957

Subsección 2

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales
y en acciones de inconstitucionalidad 961

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2

Por contradicción de tesis 1003

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1

Por reiteración 1995

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 2265

SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 1

Pleno..... 2493

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 2509

NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2525
Índice de Ejecutorias	2561
Índice de Votos	2577
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	2617
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	2641
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	2643
Índice en Materia Constitucional	2645
Índice en Materia Penal.....	2651
Índice en Materia Administrativa	2659
Índice en Materia Civil	2667
Índice en Materia Laboral	2673
Índice en Materia Común.....	2683
Índice de Jurisprudencia por Contradicción.....	2699
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	2717
Índice de Ordenamientos.....	2739

CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación* iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acordaran los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día 3 siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

En el Acuerdo General Número 16/2019, aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de noviembre de 2019, se estableció que el *Semanario Judicial de la Federación* es un sistema digital de compilación, sistematización y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, así como de las ejecutorias y votos correspondientes, y que la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se publicará de manera electrónica mensualmente y contendrá asimismo la normativa, acuerdos y demás información que se ordene publicar.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se integra por nueve partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción

XIV

de criterios, las que interrumpen jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales, en acciones de inconstitucionalidad y en declaratorias generales de inconstitucionalidad; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis, ejecutoria, voto, acuerdo o normativa publicado en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis de jurisprudencia y aisladas, de ejecutorias, de votos, de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales, de normativa, acuerdos relevantes y otros, por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática de tesis de jurisprudencia y aisladas. También se contienen dentro de su Séptima y Octava Partes, las sentencias relevantes dictadas por otros tribunales, previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como diversas cuya difusión estimen relevante.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a los avisos recibidos en la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguen de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

XVI

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponden a esta última.

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

Ejemplos:

P./J. 1/2020 (10a.) 1a./J. 1/2020 (10a.) 2a./J. 1/2020 (10a.)

b. TESIS AISLADAS

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

Ejemplos:

P. I/2020 (10a.) 1a. I/2020 (10a.) 2a. I/2020 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)

Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
- El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto. En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)

Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

XVIII

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, así como la sigla o siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), para finalizar con la referencia a la Décima Época.

Ejemplo:

III.2o.P. J/1 P (10a.)

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 A (10a.)

Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.

b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

Ejemplo:

I.1o.C.1 K (10a.)

Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).

ÉPOCAS

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del Semanario y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

**PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

**SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
--------------	--

SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
NOVENA ÉPOCA	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.</p>

	<p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
DÉCIMA ÉPOCA	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

PRIMERA PARTE
PLENO
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, DERIVADO DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍAN PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD, ASÍ COMO PARA QUE ESTABLECIERAN Y MANTUVIERAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULOS TRANSITORIOS QUINTO Y SEXTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS NORMAS LOCALES QUE REPRODUCEN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE, POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL, SE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES ENTRE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPONSABLES SIN NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE ESA INFORMACIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICA UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-M, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 7, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 89, FRACCIÓN

IX, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS ARCO (DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN AL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES) NO ES PROCEDENTE CUANDO DICHS DATOS SEAN PARTE DE LA INFORMACIÓN QUE LAS ENTIDADES SUJETAS A LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA DEL SUJETO OBLIGADO HAYAN PROPORCIONADO A ÉSTE EN CUMPLIMIENTO A REQUERIMIENTOS SOBRE SUS OPERACIONES (ARTÍCULO 75, FRACCIONES XI Y XII, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. REQUISITO DE FIRMA AUTÓGRAFA O ELECTRÓNICA AVANZADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULO 123, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIN ESTE REQUISITO SE TENDRÁ POR NO PRESENTADA", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

VI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SON LIMITATIVOS, POR LO QUE ÉSTAS NO PUEDEN ADICIONAR ALGÚN OTRO EN SU LEGISLACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 138, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

VII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER UN PLAZO DIVERSO AL MÁXIMO DE CINCUENTA DÍAS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LA FACULTAD DE VERIFICACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 175, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SEÑALADO EN EL ARTÍCULO ANTERIOR DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 175, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SEÑALADO EN AL ARTÍCULO ANTERIOR DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 112/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 29 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintinueve de abril de dos mil diecinueve**.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito recibido el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos, Pablo Francisco Muñoz Díaz, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 7, párrafo segundo, 75, fracciones XI y XII, 89, fracción IX, 123, primer párrafo, 138, fracción II, 175, primer párrafo, y artículos transitorios quinto y sexto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

2. El promovente señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 6o., 13, 16, 17, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, el promovente demanda la invalidez de las normas citadas en el párrafo que antecede. Al respecto, manifiesta los siguientes argumentos:

• **Primero.** Aduce que los artículos 7, segundo párrafo, y 89, fracción IX, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa son contrarios a los numerales 1o., 6o., 13, 16 y

116 de la Constitución Federal. Esto pues establecen el concepto de "*seguridad nacional*", como una limitante y restricción al derecho de protección y ejercicio de los datos personales, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo. Agrega que las disposiciones no persiguen un fin legítimo y transgreden los derechos de igualdad, progresividad y universalidad, ya que limitan y distorsionan el derecho de acceso a la información.

- Dice que los artículos impugnados, por un lado, restringen y limitan la protección de los datos personales en los casos en que supuestamente se atente o pueda atentarse contra la "*seguridad nacional*" y, por otro lado, transfieren datos personales sin el consentimiento de su titular por razones de "*seguridad nacional*". Agrega que sólo el Congreso puede legislar y expedir normas sobre "*seguridad nacional*".

- Considera que el hecho de que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados contemple el concepto de "*seguridad nacional*" como límite a la protección de los datos personales, ello no implica que se le conceda facultad a las entidades legislativas para legislar en la materia o inclusive aplicarla.

- **Segundo.** Alega que el artículo 75, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa es contrario a los numerales 1o., 6o., 16, segundo párrafo, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal. Lo anterior, porque el Congreso Local invade facultades de la Federación al pretender establecer causales de improcedencia para el ejercicio de los derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales).

- **Tercero.** Sostiene que los artículos 123 y 138, fracción II, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa son contrarios a los numerales 1o., 6o., 16, 17 y 116 de la Constitución Federal, así como los diversos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esto ya que establecen mayores requisitos para la interposición del recurso de revisión y el ejercicio de la protección de datos personales, que los contemplados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Dice que las normas combatidas restringen el derecho humano de protección de datos personales porque, por una parte, establecen que las promociones deben contener únicamente firma autógrafa, electrónica o huella digital, imponiendo como una medida de apercibimiento que se tendrá por no presentada en caso de no cumplir con dicho requisito y, por otra parte, establecen el plazo de tres días para ratificar el escrito de la promoción cuando se advierta la diferencia de firmas, bajo advertencia de desechar el ocurso.

- Considera que los artículos reclamados imponen cargas procesales desproporcionales a los promoventes del recurso de revisión, lo cual genera incertidumbre jurídica respecto de los requisitos y alcances de la protección de datos personales.

- **Cuarto.** Refiere que el artículo 175 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 17 y 116 de la Constitución Federal. Lo anterior, pues establece que la resolución del procedimiento de verificación se pronunciará una vez transcurrido el plazo máximo de cincuenta días, lo cual excede los plazos establecidos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Considera que la norma reclamada afecta al titular de los datos personales, ya que no le brinda certeza jurídica sobre el plazo en el que el organismo garante deberá emitir resolución a los procedimientos de verificación que inicie. Agrega que dicho plazo mayor transgrede el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales y no persigue un fin legítimo.

- **Quinto.** Alega que los artículos quinto y sexto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa son contrarios a los numerales 1o., 6o., 16, 17 y 116 de la Constitución Federal. Esto porque amplían los plazos para la entrada plena del ejercicio de los datos personales, en contravención de lo establecido en la Norma Fundamental y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Agrega que dichos preceptos conculcan el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, ya que los ciudadanos del Estado de Sinaloa o de cualquier otro Estado del país no tendrán vigencia plena del ejercicio de sus datos personales.

4. TERCERO.—**Admisión.** Por auto de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, para que rindieran sus respectivos informes.

5. CUARTO.—**Informe de la autoridad legislativa.** El Poder Legislativo del Estado de Sinaloa, al rendir su informe sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los argumentos que a continuación se citan:

- Aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el instituto promovente únicamente hace valer transgresiones formales

relacionadas con la invasión de esferas competenciales. Agrega que es necesario que la promovente demostrara que los preceptos combatidos transgreden el derecho de acceso a la información y protección de datos personales o cualquier otro derecho fundamental.

- Con base en ello sostiene el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad y cita en su apoyo la acción de inconstitucionalidad 104/2015, resuelta por este Máximo Tribunal en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en cuanto a que el promovente sólo puede plantear argumentos que se refieran a la afectación al derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

- Dice que la norma reclamada en ningún momento invade la esfera competencial del Congreso de la Unión, sino que únicamente busca adecuar su texto y dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Considera que el Congreso del Estado dio cumplimiento a la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, pues las normas combatidas tienen la finalidad de armonizar la regulación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Añade que las leyes generales buscan conciliar la uniformidad y la diversidad cumpliendo el mínimo normativo, razón por la cual las leyes locales pueden poner énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes de una determinada región. Cita en su apoyo la jurisprudencia P/J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."

6. QUINTO.—**Informe de la autoridad promulgadora.** El Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, al rendir su informe se limitó a manifestar que son ciertos los actos reclamados únicamente en cuanto a la orden de promulgación y publicación de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

7. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, sin que las partes hayan formulado alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete quedó cerrada la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de

inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de esta acción de inconstitucionalidad, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, dentro de los treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

10. En efecto, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, fue publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el miércoles veintiséis de julio de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del jueves veintisiete de julio al viernes veinticinco de agosto de dos mil diecisiete.

11. En consecuencia, según consta en el sello asentado al reverso de la foja 44 del expediente, si la demanda se presentó el veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe concluirse que su presentación fue oportuna.

12. TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

13. El artículo 105, fracción II, inciso h),¹ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucio-

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

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

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

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales."

nalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que vulneren el derecho a la información y la protección de datos personales.

14. Por su parte, el artículo 6o. constitucional,² en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

15. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el Sistema Nacional de Transparencia, se integra por: *I. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; II. Los organismos garantes de las entidades federativas; III. La Auditoría Superior de la Federación; IV. El Archivo General de la Nación; y, V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.*

16. El artículo 41, fracción VI,³ de la citada ley prevé que el instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, tendrá entre otras,

² "Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

³ "Artículo 41. El instituto, además de lo señalado en la ley federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."

Asimismo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública otorga al instituto facultades para promover acciones de inconstitucionalidad:

"Artículo 21. El instituto tendrá las siguientes atribuciones: ...

"VI. Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables."

la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información.

17. De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, vulneran el derecho de protección de datos personales.

18. Consta en autos⁴ copia certificada del acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete (emitido por unanimidad de los comisionados) mediante el cual se instruyó al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

19. Por su parte, el artículo 32, fracciones I y II,⁵ del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

20. Asimismo, consta en el expediente en que se actúa,⁶ copia certificada de la identificación expedida por el director general de administración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a nombre de Pablo Francisco Muñoz Díaz, con vigencia al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, que lo acredita como director general de asuntos jurídicos de ese instituto nacional. En consecuencia,

⁴ Páginas 46 a 51.

⁵ "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

⁶ Página 45.

dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

21. CUARTO.—**Procedencia.** De manera oficiosa con base en el artículo 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte que en relación con los **artículos transitorios quinto y sexto** de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en vigor al día siguiente, **se actualiza la 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, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, que prevé en la parte de interés la improcedencia cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada.

22. El artículo quinto transitorio controvertido es del contenido siguiente:

"**Quinto.** Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de ésta."

23. Como se observa, ese precepto hace alusión a la obligación de los responsables de expedir sus avisos de privacidad en términos de esa ley, como fecha límite tres meses después de la entrada en vigor de dicha ley, por lo que si esa ley entró en vigor el jueves veintisiete de julio de dos mil diecisiete, el referido plazo de tres meses ya transcurrió, lo que evidencia que a la fecha de esta resolución han cesado sus efectos.

24. Esto, porque el promovente planteó la invalidez de dicha norma al estimar que las Legislaturas de los Estados ya contaban con un plazo de seis meses para llevar a cabo su configuración normativa, por tanto, no había justificación para que la norma controvertida estableciera un plazo de tres meses para que las responsables expidieran sus avisos de privacidad, ampliando los plazos para la entrada plena del ejercicio de los datos personales.

25. Por otra parte, el artículo sexto transitorio impugnado establece:

"**Sexto.** Los responsables deberán observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de la presente ley, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ésta"

26. Dicha norma prescribe el tiempo en que los responsables deben observar cierto contenido de la ley impugnada, específicamente del título segundo, el capítulo II, que comprende los artículos 40 a 55 de esa ley local, relativo a los deberes que tienen los responsables consistentes en las medidas de seguridad para la protección de datos personales, contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como el garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.

27. Esto es, establece un plazo máximo de un año después de la entrada en vigor de esa ley, dentro del cual los responsables deberán realizar aquellas conductas que la propia ley local les impone.

28. El promovente refiere que el artículo transitorio sexto de la ley del Estado de Sinaloa, contraviene el derecho de protección de datos personales, porque en el artículo segundo transitorio de la ley general se estableció el plazo de seis meses para la entrada plena en vigor del ejercicio de los datos personales y, por tanto, estima que tal norma restringe ese derecho al ampliar como máximo el plazo de un año después de la entrada en vigor de aquella ley local.

29. Las anteriores consideraciones evidencian que si la ley local entró en vigor el veintisiete de julio de dos mil diecisiete, el artículo transitorio impugnado ha cesado en sus efectos a la fecha en que se emite resolución en esta acción de inconstitucionalidad, porque ya transcurrió el plazo de un año que como límite se dio a los responsables para observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II de dicha ley.

30. En esas condiciones, por el simple transcurso del tiempo se han agotado los supuestos que prevén los artículos quinto y sexto transitorios controvertidos, en los que respectivamente se otorgó un plazo de tres meses a los responsables para expedir sus avisos de privacidad, y un año para que los responsables cumplieran con sus deberes específicamente del título segundo, el capítulo II, de la ley local, consistentes en las medidas de seguridad para la protección de datos personales, contra daño, pérdida, alteración, destrucción o su uso, acceso o tratamiento no autorizado, así como el garantizar su confidencialidad, integridad y disponibilidad.

31. En consecuencia, dichas normas han cesado en sus efectos, **lo que produce el sobreseimiento respecto de los artículos transitorios quinto y sexto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa**, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en términos de lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 19, fracción V y 65 de esta misma ley.

32. Sirve de apoyo a la conclusión que antecede la tesis de jurisprudencia P/J. 8/2008, de rubro y texto siguientes:

"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.—La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' 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. En tal virtud, si a través de 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 causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada."⁷

33. Por otra parte, la autoridad promulgadora de las normas impugnadas, al rendir su informe aduce la improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad.

34. Sostiene que en relación con las normas controvertidas se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con este último numeral 105, fracción II, inciso h), de la Carta Magna.

35. Esto porque refiere que atento al criterio sostenido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al sobreseer en la acción de inconstitucionalidad

⁷ Registro digital: 170414. Tesis de este Tribunal Pleno, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111.

104/2015, esa porción normativa de la Constitución Federal establece la posibilidad para el instituto actor de impugnar las leyes locales, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; sin embargo, que en el caso la irregularidad atribuida a las normas impugnadas sólo se hace consistir en la invasión de facultades del Congreso de la Unión, además de que la accionante no demuestra la transgresión al derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

36. Deben **desestimarse** los argumentos de improcedencia formulados por la autoridad promulgadora.

37. En la resolución que invoca la autoridad se sostuvo que la fracción II del artículo 105 constitucional modula la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para la presentación de una acción de inconstitucionalidad en atención a la materia de la que se trate, puesto que se entiende que sólo el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión tienen la atribución para impugnar cualquier tipo de norma general por todo tipo de violaciones a la Constitución General.

38. Se determinó que los partidos políticos sólo pueden impugnar normas electorales, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se otorga la legitimación para la promoción de la acción de inconstitucionalidad respecto de posibles violaciones a los derechos humanos, la futura Fiscalía General normas de carácter penal y en el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para controvertir normas generales que puedan vulnerar el acceso a la información pública o la protección de datos personales.

39. En el caso, de la demanda respectiva se advierte que el instituto actor aduce entre sus argumentos de invalidez, que las normas impugnadas generan una distorsión y discriminación en el ejercicio y protección de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales, y adicionalmente en algunos casos sostiene la invalidez por invasión de facultades de la Federación, así como la vulneración a diversos preceptos de la Constitución Federal.

40. De ahí que, en principio, no resulta verídica de manera absoluta la afirmación de la autoridad promulgadora, porque contrario a lo que sostiene no sólo se planteó invasión de facultades del Congreso de la Unión, y por otra parte, el determinar la eficacia o no de los aludidos argumentos del actor, constituye una cuestión que en específico atañe al fondo del asunto y, por ende,

debe ser analizado al estudiarse los conceptos de invalidez, no así como causa de improcedencia de la acción promovida.

41. Por tanto, al no actualizarse la causal de improcedencia aducida por la autoridad, ni este Tribunal Pleno advertir de oficio que se actualice alguna diversa; lo procedente es analizar los conceptos de invalidez planteados por el promovente respecto de los preceptos por los cuales no se sobreseyó.

42. QUINTO.—**Marco normativo.** Para dar respuesta a los conceptos de invalidez se debe partir, en primer lugar, del marco normativo nacional sobre los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

43. Los artículos 6o., base A, 16, segundo párrafo, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén respectivamente, lo siguiente:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autóno-

mos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

"VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

"VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

"En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que, por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las

dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

"En caso de que el presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

"Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del título cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

"En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

"El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

"Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

"El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

"B. En materia de radiodifusión y telecomunicaciones: ..."

"Artículo 16. ..."

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

"Artículo 73. El Congreso tiene la (sic) facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

"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:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán los organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

44. De los preceptos constitucionales transcritos se tiene que la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, al igual que el ejercicio del derecho de acceso a la información, constituyen derechos constitucionalmente reconocidos para los gobernados.

45. Asimismo, aquellos preceptos constitucionales contienen los principios y bases para garantizar esos derechos, así como las razones de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos.

46. Además de los preceptos transcritos se tiene que se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria que desarrolle las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información y del derecho de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

47. Así, respecto del derecho indicado en segundo término se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación del jueves veintiséis de enero de dos mil diecisiete, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.

48. Dentro de las disposiciones de esa ley general destacan los artículos 1, párrafos primero y cuarto, 2, fracciones II, IV, V, VI y IX, artículos segundo, cuarto y octavo transitorios, de los cuales se tiene lo siguiente:

- Se indica que es una ley de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.
- Dicha ley tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

- Dentro de los objetivos de esa ley están el establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos; garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en dicha ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia; proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, de las entidades federativas y los Municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento.

- También dentro de los objetivos de esa ley destaca, para la resolución de este asunto, el garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de datos personales.

- En los artículos transitorios, específicamente en el marcado bajo el numeral segundo se estableció que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes en las entidades federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de esta ley.

- Y que en el caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitieran total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas, en el plazo referido de seis meses, resultaría aplicable de manera directa esa ley general, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se opusiera a la misma, hasta en tanto no se cumpliera la condición impuesta en dicho artículo segundo transitorio.

- Además, en el artículo cuarto transitorio se estableció que se derogaban todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales, de carácter federal, estatal y municipal, que contravinieran lo dispuesto por esta ley general.

- Asimismo, en el artículo octavo transitorio se indicó que no se podrían reducir o ampliar en la normatividad de las entidades federativas, los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales.

49. Señalado lo anterior, se tiene que, por disposición constitucional a fin de garantizar el derecho de acceso a la información y el derecho de protección de

datos personales, esas materias deben ser reguladas de manera uniforme en todo el territorio nacional, tanto por la Federación como por las entidades federativas, a partir de los principios y bases mencionados en el Texto Constitucional, los cuales en lo atinente al derecho de protección de datos personales fueron desarrollados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por tanto, con apoyo en esas bases y principios previstos en el Texto Constitucional y en la ley general, en principio, las Legislaturas de las entidades federativas debían emitir las disposiciones normativas.

50. Cabe señalar que derivado de la reforma a los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general respecto de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, para regular los principios y bases establecidas en la propia Constitución Federal, en virtud de esa reforma.

51. Esa atribución fue ejercida, en lo relativo a la protección de datos personales por el Congreso de la Unión al emitir la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues a través de ésta distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, desarrollando los principios generales, bases y procedimientos para la expedición de las leyes locales correspondientes.

52. Lo anterior, con la finalidad de crear condiciones homogéneas para el ejercicio de protección de datos personales reconocido constitucionalmente.

53. SEXTO.—**Estudio de los conceptos de invalidez.** Establecido lo anterior, se analizan los conceptos de invalidez formulados por el instituto promovente en relación con los preceptos por los que no se sobreseyó.

54. Análisis de los conceptos de invalidez formulados en contra de los **artículos 7, párrafo segundo, 75, fracciones XI y XII y 89, fracción IX**, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

55. **A.** El instituto promovente sostiene la invalidez de los **artículos 7, párrafo segundo y 89, fracción IX, de la Ley del Estado de Sinaloa**, porque estima limitan el derecho fundamental de protección de datos personales al distorsionar su ejercicio y por dar un trato desigual a sujetos iguales, principalmente al indicar que en aras de la seguridad nacional se puede limitar la protección y ejercicio del derecho de los datos personales, cuando cons-

titucionalmente sólo se permite al Congreso de la Unión legislar en materia de seguridad nacional.

56. Los referidos artículos controvertidos son del contenido siguiente:

"Artículo 7. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar por que terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en (sic) la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

"Artículo 89. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional."

57. Cabe recordar que conforme al segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, se encuentra restringido por razones de seguridad nacional en los términos establecidos en la ley respectiva, como se advierte de la siguiente transcripción:

"Artículo 16. ...

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

58. Es así que el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución en esa materia para expedir una ley que establezca las bases y principios correspondientes, emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en

el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, en vigor al día siguiente.

59. En esa ley general, que prevé condiciones homogéneas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, se reprodujo la restricción constitucional consistente en que el derecho a la protección de los datos personales se limitará por razones de seguridad nacional en términos de la ley respectiva, por ello, atendiendo a esas mismas razones autoriza a los sujetos responsables a realizar transferencias de datos personales sin requerir consentimiento de su titular, como se constata de esta transcripción:

"Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en (sic) la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

"Artículo 70. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional."

60. Esas razones de seguridad nacional a que refieren los artículos de la Constitución Federal y de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se encuentran reguladas en la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de dos mil cinco, en vigor al día siguiente.

61. Ciertamente en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, se prevé lo que, por seguridad nacional se entiende para efectos de esa ley, en el sentido de que la constituyen las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a las acciones ahí referidas, como se observa de la siguiente transcripción:

"Artículo 3. Para efectos de esta ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

"I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

"II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

"III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

"IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

"VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes."

62. En relación con lo anterior, el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional establece qué actos son considerados amenazas a la seguridad nacional.

"Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la seguridad nacional:

"I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;

"II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;

"III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

"IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

"VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

"VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

"VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

"IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

"X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

"XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

"XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos."

63. De lo expuesto se tiene que más allá de que en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes en materia de seguridad nacional.

64. Lo relevante para la resolución de este asunto es que en la Constitución Federal se encuentra contenida la restricción –por razones de seguridad nacional– al derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos; misma limitación que se reproduce en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, remitiendo a la ley de la materia, que en el caso lo es la Ley General de Seguridad Nacional, emitida por el Congreso de la Unión.

65. De donde resulta que contrario a lo aducido por el instituto actor, los artículos controvertidos 7, párrafo segundo y 89, fracción IX, de la Ley de

⁸ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa no regulan la materia de seguridad nacional, pues sólo prevén supuestos en los cuales por razones de seguridad nacional, en términos de la ley de la materia, se limitará el derecho a la protección de los datos personales y que, por esos motivos no se requerirá el consentimiento del titular de datos personales para que el responsable realice transferencias de esos datos.

66. De ahí que la sola referencia que hacen los artículos impugnados a la seguridad nacional, no puede considerarse como una regulación de lo que debe entenderse por ésta ni que, por sí restrinjan el derecho de protección de los datos personales, si como ha quedado establecido, tal limitante se encuentra en el Texto Constitucional y en la ley general, además que las razones de seguridad nacional se encuentran establecidas en la Ley de Seguridad Nacional, a la cual remiten las normas controvertidas al referirse a la ley de la materia.

67. Por tanto, la mención a la seguridad nacional dentro de los preceptos controvertidos de la ley local, no se puede considerar como una afectación al derecho de protección de datos personales, por lo que ante lo infundado del planteamiento **se reconoce su validez.**

68. **B.** Por otra parte, el instituto promovente sostiene la invalidez del **artículo 75, fracciones XI y XII, de la referida ley del Estado de Sinaloa**, porque establecen que el ejercicio de los derechos ARCO –derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales– no será procedente cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades; entonces el promovente estima que esas causas por las que no será procedente el ejercicio de aquellos derechos sólo correspondía establecerlas al Congreso de la Unión y no a las entidades federativas, porque se relaciona con las atribuciones exclusivas para determinar la regulación de las entidades financieras.

69. Las porciones normativas son del contenido siguiente:

"Artículo 75. El ejercicio de los derechos ARCO no será procedente cuando:

"...

"XI. Los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan

proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades; y

"XII. Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades."

70. Con independencia de que el promovente sólo refiere la invasión de facultades del Congreso de la Unión para regular el sector financiero, se estima que su planteamiento lleva implícito el alegato de violación al derecho de protección de datos personales, dado que el contenido de la norma impugnada tiene vinculación directa con ese derecho, porque establece una razón por la que se puede limitar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales.

71. Cabe recordar que el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

72. Además, el artículo 55 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, expedida por el Congreso de la Unión, que reglamenta en parte aquel precepto constitucional a fin de establecer las condiciones homogéneas para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, establece los únicos supuestos de excepción en que no será procedente el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales de acceso; dentro de esas hipótesis destaca para la resolución de este asunto la siguiente:

"Artículo 55. Las únicas causas en las que el ejercicio de los derechos ARCO no será procedente son:

"...

"XII. Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades."

73. De lo anterior se tiene que el legislador local a través de las porciones normativas controvertidas sólo reprodujo el contenido de la norma general que se expidió para cumplir con los principios y bases constitucionales y uniformar la normatividad a fin de garantizar el ejercicio de acceso a la información, protección de datos personales.

74. Por ello, aun cuando los datos personales a que refieren las normas impugnadas, son de los que estén inmersos en la información sobre operaciones, organización y actividades proporcionada por las entidades sujetas a regulación y supervisión financiera.

75. En realidad, el Congreso Local al expedir las normas controvertidas no legisló sobre la materia financiera o económica, comprendidas en la rectoría económica del Estado atento a los artículos 25⁹ y 28¹⁰ de la Constitución

⁹ "Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución."

¹⁰ "Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, la (sic) prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

"No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia (sic). Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las Legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas Legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios que, por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que de conformidad con el artículo 73, fracción X, de la Ley Fundamental,¹¹ sólo el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar sobre la intermediación y los sistemas financieros.

76. Lo anterior, ya que a través de las normas controvertidas el legislador local no desarrolló aspectos de la materia o sector financiero, sino que para cumplir con el objetivo de unificar las condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, sólo reprodujo las bases generales previstas en la ley general sobre los únicos supuestos de excepción en que no será procedente el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales de acceso.

77. Por tanto, a través de las porciones normativas controvertidas, el artículo 75, fracciones XI y XII, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, no se legisla a nivel local sobre una materia regulatoria y de supervisión que sólo atañe a la Federación, como es el sector financiero y, por ello, no existe afectación al derecho de acceso a la información y protección de datos personales al armonizar la normativa local con la disposición general.

78. De ahí lo infundado de los planteamientos hechos valer por el actor, en consecuencia, **se reconoce la validez** de aquellas normas controvertidas.

79. SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de invalidez formulados en contra de los **artículos 123, primer párrafo, 138, fracción II y 175, primer párrafo**, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

80. **A.** El promovente sostiene que los **artículos 123, párrafo primero y 138, fracción II, de la ley local controvertida**, atentan contra el derecho de protección de datos personales, ya que establecen, respectivamente, requisitos adicionales a los señalados como únicos para la interposición del recurso de revisión en el artículo 105 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, como es el que debe contener la firma autógrafa o electrónica y acompañarse copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO –derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales– que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción.

81. Por cuestión metodológica, **en principio** se analizarán los argumentos de invalidez por lo que hace al **artículo 123, párrafo primero, de la ley local controvertida**, que es del contenido siguiente:

"Título noveno

"Medios de impugnación y procedimiento en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"Artículo 123. Toda promoción deberá contener firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la formule, sin este requisito se tendrá por no presentada. Cuando el promotor en un recurso presentado en ventanilla no sepa o no pueda firmar, estampará en el documento su huella digital, ratificándola ante la Secretaría de Acuerdos y Proyectos dentro de los tres días siguientes a su presentación, de no hacerlo se le tendrá por no presentada la promoción.

"Cuando de la presentación de un escrito, resulte evidente la diferencia de rasgos entre dos firmas de un mismo promotor que motiven la duda en su autenticidad y que formen parte del expediente, se le citará para que en el plazo de tres días comparezca ante la Secretaría de Acuerdos y Proyectos a ratificarla, en el caso de no comparecer sin causa justificada, se le tendrá por no presentado el mismo."

82. El precepto controvertido se encuentra dentro de las disposiciones generales para los medios de impugnación y el procedimiento en materia de

protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Atento al contenido de la porción normativa controvertida toda promoción deberá contener firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la formule, sin este requisito se tendrá por no presentada.

83. Para dar respuesta a los planteamientos de invalidez, se tiene presente que los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen los derechos de protección de datos personales, asimismo contienen los principios y bases para garantizar esos derechos a través de la Federación y las entidades federativas.

84. Además de esos preceptos constitucionales en relación con los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, resulta que se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria que desarrolle las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, a fin de establecer las condiciones homogéneas para el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

85. Con base en esos preceptos, se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece las condiciones homogéneas para el ejercicio del derecho de protección de datos personales.

86. De esa ley general destacan, para la resolución de este asunto, los artículos de contenido siguiente:

"Título tercero

"Derechos de los titulares y su ejercicio

"Capítulo I

"De los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición

"Artículo 43. En todo momento el titular o su representante podrán solicitar al responsable, el acceso, rectificación, cancelación u oposición al tratamiento de los datos personales que le conciernen, de conformidad con lo establecido en el presente título. El ejercicio de cualquiera de los derechos ARCO no es requisito previo, ni impide el ejercicio de otro."

"Capítulo II

"Del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición

"**Artículo 48.** La recepción y trámite de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO que se formulen a los responsables, se sujetará al procedimiento establecido en el presente título y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia."

"**Artículo 49.** Para el ejercicio de los derechos ARCO será necesario acreditar la identidad del titular y, en su caso, la identidad y personalidad con la que actúe el representante.

"El ejercicio de los derechos ARCO por persona distinta a su titular o a su representante, será posible, excepcionalmente, en aquellos supuestos previstos por disposición legal, o en su caso, por mandato judicial.

"En el ejercicio de los derechos ARCO de menores de edad o de personas que se encuentren en estado de interdicción o incapacidad, de conformidad con las leyes civiles, se estará a las reglas de representación dispuestas en la misma legislación.

"Tratándose de datos personales concernientes a personas fallecidas, la persona que acredite tener un interés jurídico, de conformidad con las leyes aplicables, podrá ejercer los derechos que le confiere el presente capítulo, siempre que el titular de los derechos hubiere expresado fehacientemente su voluntad en tal sentido o que exista un mandato judicial para dicho efecto."

"**Artículo 52.** En la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO no podrán imponerse mayores requisitos que los siguientes:

"I. El nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;

"II. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;

"III. De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante el cual se presenta la solicitud;

"IV. La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO, salvo que se trate del derecho de acceso;

"V. La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y

"VI. Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.

"Tratándose de una solicitud de acceso a datos personales, el titular deberá señalar la modalidad en la que prefiere que éstos se reproduzcan. El responsable deberá atender la solicitud en la modalidad requerida por el titular, salvo que exista una imposibilidad física o jurídica que lo limite a reproducir los datos personales en dicha modalidad, en este caso deberá ofrecer otras modalidades de entrega de los datos personales fundando y motivando dicha actuación.

"En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere este artículo, y el instituto o los organismos garantes no cuenten con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación.

"Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el instituto, o en su caso, los organismos garantes, para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

"En relación con una solicitud de cancelación, el titular deberá señalar las causas que lo motiven a solicitar la supresión de sus datos personales en los archivos, registros o bases de datos del responsable.

"En el caso de la solicitud de oposición, el titular deberá manifestar las causas legítimas o la situación específica que lo llevan a solicitar el cese en el tratamiento, así como el daño o perjuicio que le causaría la persistencia del

tratamiento, o en su caso, las finalidades específicas respecto de las cuales requiere ejercer el derecho de oposición.

"Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el instituto y los organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"El responsable deberá dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO y entregar el acuse de recibo que corresponda.

"El instituto y los organismos garantes, según corresponda, podrán establecer formularios, sistemas y otros métodos simplificados para facilitar a los titulares el ejercicio de los derechos ARCO.

"Los medios y procedimientos habilitados por el responsable para atender las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán ser de fácil acceso y con la mayor cobertura posible considerando el perfil de los titulares y la forma en que mantienen contacto cotidiano o común con el responsable."

"Artículo 55. Las únicas causas en las que el ejercicio de los derechos ARCO no será procedente son:

"I. Cuando el titular o su representante no estén debidamente acreditados para ello;

"II. Cuando los datos personales no se encuentren en posesión del responsable;

"III. Cuando exista un impedimento legal;

"IV. Cuando se lesionen los derechos de un tercero;

"V. Cuando se obstaculicen actuaciones judiciales o administrativas;

"VI. Cuando exista una resolución de autoridad competente que restrinja el acceso a los datos personales o no permita la rectificación, cancelación u oposición de los mismos;

"VII. Cuando la cancelación u oposición haya sido previamente realizada;

"VIII. Cuando el responsable no sea competente;

"IX. Cuando sean necesarios para proteger intereses jurídicamente tutelados del titular;

"X. Cuando sean necesarios para dar cumplimiento a obligaciones legalmente adquiridas por el titular;

"XI. Cuando en función de sus atribuciones legales el uso cotidiano, resguardo y manejo sean necesarios y proporcionales para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, o

"XII. Cuando los datos personales sean parte de la información que las entidades sujetas a la regulación y supervisión financiera del sujeto obligado hayan proporcionado a éste, en cumplimiento a requerimientos de dicha información sobre sus operaciones, organización y actividades.

"En todos los casos anteriores, el responsable deberá informar al titular el motivo de su determinación, en el plazo de hasta veinte días a los que se refiere el primer párrafo del artículo 51 de la presente ley y demás disposiciones aplicables, y por el mismo medio en que se llevó a cabo la solicitud, acompañando en su caso, las pruebas que resulten pertinentes."

Artículo 56. Contra la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión a que se refiere el artículo 94 de la presente ley.

"Título noveno

"De los procedimientos de impugnación en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados

"Capítulo I

"Disposiciones comunes a los recursos de revisión y recursos de inconformidad

Artículo 94. El titular o su representante podrá interponer un recurso de revisión o un recurso de inconformidad ante el instituto o los organismos garantes, según corresponda, o bien, ante la Unidad de Transparencia, a través de los siguientes medios:

"I. Por escrito libre en el domicilio del instituto o los organismos garantes, según corresponda, o en las oficinas habilitadas que al efecto establezcan;

"II. Por correo certificado con acuse de recibo:

"III. Por formatos que al efecto emita el instituto o los organismos garantes, según corresponda:

"IV. Por los medios electrónicos que para tal fin se autoricen, o

"V. Cualquier otro medio que al efecto establezca el instituto o los organismos garantes, según corresponda.

"Se presumirá que el titular acepta que las notificaciones le sean efectuadas por el mismo conducto que presentó su escrito, salvo que acredite haber señalado uno distinto para recibir notificaciones."

"Artículo 95. El titular podrá acreditar su identidad a través de cualquiera de los siguientes medios:

"I. Identificación oficial:

"II. Firma electrónica avanzada o del instrumento electrónico que lo sustituya, o

"III. Mecanismos de autenticación autorizados por el instituto y los organismos garantes, según corresponda, publicados mediante acuerdo general en el Diario Oficial de la Federación o en los Diarios y Gacetas Oficiales de las entidades federativas.

"La utilización de la firma electrónica avanzada o del instrumento electrónico que lo sustituya eximirá de la presentación de la copia del documento de identificación."

"Artículo 96. Cuando el titular actúe mediante un representante, éste deberá acreditar su personalidad en los siguientes términos:

"I. Si se trata de una persona física, a través de carta poder simple suscrita ante dos testigos anexando copia de las identificaciones de los suscriptores, o instrumento público, o declaración en comparecencia personal del titular y del representante ante el instituto.

"II. Si se trata de una persona moral, mediante instrumento público."

"Capítulo II

"Del recurso de revisión ante el instituto y los organismos garantes

"Artículo 103. El titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el instituto o, en su caso, ante los organismos garantes o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

"Transcurrido el plazo previsto para dar respuesta a una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO sin que se haya emitido ésta, el titular o, en su caso, su representante podrán interponer el recurso de revisión dentro de los quince días siguientes al que haya vencido el plazo para dar respuesta."

"Artículo 105. Los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:

"I. El área responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"II. El nombre del titular que recurre o su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;

"III. La fecha en que fue notificada la respuesta al titular, o bien, en caso de falta de respuesta la fecha de la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad;

"V. En su caso, copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente, y

"VI. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante.

"Al recurso de revisión se podrán acompañar las pruebas y demás elementos que considere el titular procedentes someter a juicio del instituto o, en su caso, de los organismos garantes.

"En ningún caso será necesario que el titular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

"Artículo 110. Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen el instituto y los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

"Artículo 112. El recurso de revisión podrá ser desechado por improcedente cuando:

"I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 103 de la presente ley;

"II. El titular o su representante no acrediten debidamente su identidad y personalidad de este último;

"III. El instituto o, en su caso, los organismos garantes hayan resuelto anteriormente en definitiva sobre la materia del mismo;

"IV. No se actualice alguna de las causales del recurso de revisión previstas en el artículo 104 de la presente ley;

"V. Se esté tramitando ante los tribunales competentes algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente, o en su caso, por el tercero interesado, en contra del acto recurrido ante el instituto o los organismos garantes, según corresponda;

"VI. El recurrente modifique o amplíe su petición en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos, o

"VII. El recurrente no acredite interés jurídico.

"El desechamiento no implica la preclusión del derecho del titular para interponer ante el instituto o los organismos garantes, según corresponda, un nuevo recurso de revisión."

"Artículo 113. El recurso de revisión sólo podrá ser sobreseído cuando:

"I. El recurrente se desista expresamente;

"II. El recurrente fallezca;

"III. Admitido el recurso de revisión, se actualice alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley;

"IV. El responsable modifique o revoque su respuesta de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o

"V. Quede sin materia el recurso de revisión."

87. De los artículos reproducidos de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se tiene que dentro de los derechos de los titulares está el que tiene el titular o su representante legal de solicitar al responsable o sujeto obligado, el acceso, rectificación, cancelación u oposición de los datos personales –denominados derechos ARCO– y para su ejercicio deben efectuarse solicitudes a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que para tal efecto establezca el instituto o los organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias.

88. Además, dichas solicitudes deben satisfacer ciertos requisitos, como es el general de acreditar la identidad del titular y, en su caso la identidad y personalidad con la que actúe el representante, de lo contrario será improcedente el ejercicio de esos derechos.

89. En contra de la negativa de dar trámite a toda solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o por falta de respuesta del responsable, procederá la interposición del recurso de revisión, el cual podrá interponer el titular o su representante, por escrito libre, por correo certificado con acuse de recibo, por formatos que emita el instituto o los organismos garantes, por medios electrónicos que para tal efecto se autoricen, o por cualquier otro medio que para esos fines establezca el instituto o los organismos garantes.

90. Para la interposición del recurso, el titular debe acreditar su identidad a través de cualquiera de los siguientes medios: identificación oficial, firma electrónica avanzada o del instrumento electrónico que la sustituya

(cuya utilización exige de la presentación de la copia del documento de identificación), o mecanismos de autenticación autorizados por el instituto y organismos garantes, publicados en los términos señalados.

91. Si el titular actúa mediante representante, éste debe acreditar su personalidad con los documentos que se expresan en la ley.

92. Dentro de los únicos requisitos exigibles para interponer el recurso de revisión, se encuentran entre otros, el señalar el nombre del titular que recurre o su representante, así como los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso la personalidad e identidad de su representante.

93. Finalmente, destaca de los preceptos transcritos, que el recurso de revisión puede ser sobreseído, entre otras razones, cuando el recurrente desista expresamente.

94. De lo anterior se tiene que los datos personales corresponden a una persona, denominada titular, quien cuenta con el derecho de acceso, rectificación, cancelación u oposición de los datos personales –derechos ARCO– y para su ejercicio requiere presentar solicitudes ante los responsables o sujetos obligados, incluso puede hacer valer el recurso de revisión, por escrito libre, correo certificado con acuse de recibo, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio establecido, pero ya sea para presentar una solicitud o la interposición del recurso, requiere demostrar su identidad como titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante, identidad que puede ser acreditada con identificación oficial o bien el empleo de firma electrónica avanzada o el instrumento electrónico que la sustituya.

95. Entonces, de la interpretación sistemática de los preceptos reproducidos es jurídicamente válido sostener que en la ley general implícitamente está comprendida la necesidad de la firma en las solicitudes de ejercicio de los derechos ARCO y para la interposición del recurso de revisión.

96. Lo anterior, precisamente porque el derecho de protección de datos personales reconocido en los artículos 6o., apartado A, fracciones II y III, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹²

¹² En cuanto prevén, respectivamente, que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, y que toda persona tendrá acceso a sus datos personales –sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización– o a su rectificación.

corresponde a un titular en específico, de manera que los debe ejercer quien tenga ese carácter o en su caso su representante.

97. De ahí que sea necesaria la firma autógrafa o electrónica, como manifestación de la voluntad, para demostrar la correspondencia con el titular de los datos personales, por tanto, de los derechos ARCO y de su ejercicio a través de solicitudes y de la interposición del recurso de revisión relacionadas con éstas.

98. Esta exigencia de que las promociones para tales efectos cuenten con firma autógrafa o electrónica, encuentra justificación específicamente en la protección de los datos personales, esto es, en que haya certeza de que su titular o en su caso su representante como lo permite la ley, sean quienes ejerzan los derechos ARCO o bien, interpongan el medio de impugnación correspondiente, y no personas ajenas.¹³

99. Entonces de ese contraste que se hace a la norma local impugnada al prever que toda promoción debe contener la firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la formule, se considera constitucional, pues corresponde a un elemento de identidad, en cuanto manifestación de la voluntad del titular del derecho de protección de datos personales y de su ejercicio a través de los derechos ARCO, y en su caso, de quien acude en su representación.

100. Debido a lo anterior, la falta de firma autógrafa o electrónica avanzada de quien formule la promoción, no se considera como alguna de las irregularidades u omisiones por las cuales se deba requerir al promovente para que las subsane en cierto plazo, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión, como lo prevé el artículo 110 de la ley general,¹⁴ que junto con el texto de la Constitución Federal, constituye la norma de contraste en relación con el derecho de protección de datos personales.

¹³ Con las excepciones a que refiere el artículo 49 de la ley general.

¹⁴ "Artículo 110. Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito. "El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión. "La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen el instituto y los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

101. De ahí que se estime jurídicamente adecuado que la norma local impugnada prevea que procede el desechamiento derivado de la ausencia de firma autógrafa o electrónica avanzada, pues es consecuencia de la falta de esa manifestación de voluntad necesaria en el ejercicio de los derechos ARCO y de la interposición del recurso relacionado con ellos.

102. Por tanto, se reconoce la validez del artículo 123, párrafo primero, de la ley local controvertida.

103. Por otra parte, **en segundo término** se analizan los argumentos formulados por el instituto accionante por los cuales sostiene en síntesis que el **artículo 138, fracción II, de la ley local** contraviene el derecho de protección de datos personales, al establecer requisitos adicionales a los señalados como únicos en la ley general, los cuales se hacen consistir en acompañar al escrito de interposición de la revisión copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO –derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales– que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción.

104. El artículo controvertido es del contenido siguiente:

"Capítulo V
"Del recurso de revisión

"Artículo 138. El titular de los datos personales deberá acompañar a su escrito de recurso los siguientes documentos:

"...

"II. La copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de los datos personales y que fue presentada ante el responsable **y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción.**"

105. Para dar respuesta a los conceptos de invalidez, se tiene presente que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, establece las condiciones homogéneas para el ejercicio del derecho de protección de datos personales; y en su artículo 105 enumera cuales serán los *únicos* requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión.

106. Sin que dentro de esas condiciones necesarias se exija copia de la solicitud por la que se ejerció el derecho, presentada ante el responsable, ni los

documentos anexos a dicha solicitud ni con el correspondiente acuse de recepción, como se constata de esta transcripción:

"Artículo 105. Los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:

"I. El área responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"II. El nombre del titular que recurre o su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;

"III. La fecha en que fue notificada la respuesta al titular, o bien, en caso de falta de respuesta la fecha de la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;

"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad;

"V. En su caso, copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente, y

"VI. Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante.

"Al recurso de revisión se podrán acompañar las pruebas y demás elementos que considere el titular procedentes someter a juicio del instituto o, en su caso, de los organismos garantes.

"En ningún caso será necesario que el titular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

107. Señalado lo anterior, se tiene que es **fundado** el argumento del promovente, porque el artículo controvertido 138, fracción II, de la ley local, al prever mayores requisitos a los que expresamente la ley general establece como *únicos* para la interposición del recurso de revisión, tiene impacto directo en el derecho de protección de datos personales en tanto que lo restringe.

108. Esto, debido a que los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconocen el derecho de protección de datos personales y establecen los principios y bases para garantizarlos.

109. En ese sentido, en términos de los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir la ley general –reglamentaria– a fin de cumplir los principios y bases previstos en la Constitución y, por ende, para establecer las condiciones uniformes para garantizar el derecho de acceso a la información y protección de los datos personales.

110. Entonces, si en esa ley general emitida por el Congreso de la Unión se establecieron los requisitos únicos para la interposición del recurso de revisión, pero en el artículo 138, fracción II, de la ley local, se imponen mayores requisitos, es válido concluir que vulnera el derecho de protección de datos personales en vinculación con el de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6o. y 16 de la Constitución Federal.

111. Lo anterior, ya que el medio de impugnación, atento a los artículos 134, 136 y 149 de la ley local, tiene como finalidad que sea revisada la resolución u omisión de atención a la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO –de acceso, rectificación, cancelación y oposición de protección de datos personales– o de portabilidad de los datos personales, y de resultar procedente, podrá confirmar la respuesta de la responsable, revocar o modificar la respuesta, u ordenar la entrega de los datos personales, en su caso de omisión del responsable.

112. Sin que sea obstáculo a lo anterior que el diverso artículo 142 de la ley local impugnada¹⁵ (en reflejo del contenido del numeral 110¹⁶ de la ley

¹⁵ "Artículo 142. Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 137 de la presente ley, y la comisión, no cuente con elementos para subsanarlos, ésta deberá requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación del requerimiento de información, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

"El requerimiento tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene la comisión para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

¹⁶ "Artículo 110. Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

general) establece que ante la falta de cumplir alguno de los requisitos previstos en el artículo 137¹⁷ de la ley (pero no respecto del artículo 138) si la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública no cuenta con elementos para subsanarlos, requerirá al promovente para que lo exhiba por un plazo que no podrá exceder de cinco días y si no lo hace, bajo apercibimiento de descharar el recurso de revisión.

113. Pues independientemente de que en la ley local no se establece alguna consecuencia ante la omisión de que al escrito del recurso se acompañe la copia de solicitud, a través de la cual el titular de datos personales ejerció sus derechos ARCO o de portabilidad de datos personales, que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción; esto es, ante la falta del requisito previsto en el artículo 138, fracción II, de la ley local.

114. Lo trascendente es que, a diferencia de la ley general en la que se previeron de manera uniforme requisitos únicos, la norma local impugnada exige a los titulares de datos personales acompañar esos documentos al escrito del recurso de revisión, con lo que se establece un requisito adicional para hacer efectivo el aludido derecho.

115. De esta manera se vulnera frontalmente el derecho de acceso a la información y protección de datos personales previsto en el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante que desde el Texto Constitucional, quedó establecido que para garantizar ese derecho, las normas que las entidades federativas emitieran en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, debían observar los principios y bases de la Constitución Federal, así como los principios generales, bases y procedimientos establecidos en la ley general que

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen el instituto y los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

¹⁷ "Artículo 137. Los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:

"I. La denominación del responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o de la portabilidad de los datos personales;

"II. El nombre del titular que recurre o su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;

"III. La fecha en que fue notificada la respuesta al titular, o bien, en caso de falta de respuesta, la fecha de la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO o de la portabilidad de los datos personales; y

"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad.

"En ningún caso será necesario que el titular ratifique el recurso de revisión interpuesto."

emitiera el Congreso de la Unión para reglamentar aquellos preceptos fundamentales, que como ya se vio fueron desatendidos por el legislador del Estado de Sinaloa a través de la emisión de las normas locales controvertidas.

116. En consecuencia, se declara la invalidez del artículo 138, fracción II, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

117. **B.** Por otra parte, resulta **fundado** el concepto de invalidez por el cual el instituto actor sostiene que el **artículo 175, primer párrafo, de la ley del Estado de Sinaloa** vulnera el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, porque prevé dentro del procedimiento de verificación de datos personales, que una vez transcurrido el plazo de cincuenta días como duración máxima de ese procedimiento, la Comisión Estatal deberá emitir la resolución que proceda y notificarla al responsable verificado y al denunciante.

118. Dicho procedimiento denominado de verificación tiene por objeto vigilar y verificar el tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados, específicamente sobre el cumplimiento de las disposiciones de la ley respectiva.

119. En el caso de ser procedente, atento a la ley general,¹⁸ el procedimiento comienza con el dictado de un acuerdo de inicio, precedido de su notificación, dentro del procedimiento el instituto podrá realizar requerimientos de información, realizar visitas de verificación para allegarse de elementos, podrá ordenar medidas cautelares y deberá concluir con el dictado de la resolución y su notificación.

120. La duración máxima del procedimiento de verificación será de cincuenta días, dentro de los cuales se debe emitir la resolución (artículos 149 y 150 de la Ley General).¹⁹

¹⁸ Título décimo, de la facultad de verificación del instituto y los organismos garantes; capítulo único, del procedimiento de verificación. Artículos 146 a 151.

¹⁹ "Artículo 149. La verificación iniciará mediante una orden escrita que funde y motive la procedencia de la actuación por parte del instituto o de los organismos garantes, la cual tiene por objeto requerir al responsable la documentación e información necesaria vinculada con la presunta violación y/o realizar visitas a las oficinas o instalaciones del responsable, o en su caso, en el lugar donde estén ubicadas las bases de datos personales respectivas.

"...

"El procedimiento de verificación deberá tener una duración máxima de cincuenta días. ... "

"Artículo 150. El procedimiento de verificación concluirá con la resolución que emita el instituto o los organismos garantes, en la cual, se establecerán las medidas que deberá adoptar el responsable en el plazo que la misma determine."

121. Sin embargo, el artículo controvertido 175, primer párrafo, de la ley del Estado de Sinaloa establece que una vez transcurrido el plazo previsto en el numeral 174 de esa misma norma, que corresponde al máximo de cincuenta días del procedimiento de verificación, la Comisión Estatal debe emitir la resolución respectiva, como se advierte de lo siguiente:

"Artículo 174. El procedimiento de verificación deberá tener una duración máxima de cincuenta días."

"Artículo 175. Una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior de la presente ley, la comisión deberá emitir la resolución que legalmente proceda, debidamente fundada y motivada, y notificarla al responsable verificado y al denunciante."

122. De lo que se concluye que si la norma controvertida excede el plazo máximo con que se cuenta para llevar a cabo el procedimiento de verificación en el cual está incluido el dictado de la resolución con la que culmina, entonces atenta de manera directa contra el derecho de protección de datos personales que tienen los gobernados.

123. Esto porque el referido derecho se encuentra reconocido en los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que también se prevén los principios y bases para garantizarlo, para lo cual se facultó al Congreso de la Unión en los numerales 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, para que expidiera una ley reglamentaria con la finalidad de crear condiciones homogéneas para el ejercicio de ese derecho; y fue en ejercicio de esa facultad que expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en la cual se detallaron las bases generales para garantizar aquel derecho.

124. Por ello, si el artículo controvertido, 175, primer párrafo, de la ley local, amplía el procedimiento de verificación y excede el plazo máximo de duración del procedimiento de verificación, entonces vulnera de manera directa el derecho de protección de datos personales.

125. En razón de todo lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 175, párrafo primero, en la porción normativa "*Una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior de la presente ley*", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, de veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

126. OCTAVO.—**Efectos.** Se declara la invalidez de los artículos 138, fracción II y 175, párrafo primero, en la porción normativa "*Una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior de la presente ley*", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

127. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez de los preceptos señalados surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos transitorios quinto y sexto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en términos de la parte inicial del considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 7, párrafo segundo, 75, fracciones XI y XII y 89, fracción IX, y 123, párrafo primero, en la porción normativa "*Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la formule, sin este requisito se tendrá por no presentada*", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, por las razones expuestas en los considerandos sexto y séptimo, apartado A, primera parte, de esta resolución.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 138, fracción II y 175, párrafo primero, en la porción normativa "*Una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior de la presente ley*", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en los términos señalados en el considerando séptimo, apartados A, parte final, y B de esta resolución, en la inteligencia de que dichos efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Aguilar Morales por las consideraciones especiales de este asunto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a la procedencia, consistente, por una parte, en sobreseer respecto de los artículos transitorios quinto y sexto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa y, por otra parte, se desestima la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso del Estado de Sinaloa. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos quinto y sexto relativos, respectivamente, al marco normativo y al estudio de los conceptos de invalidez, parte primera, en sus apartados A y B, consistentes en reconocer la validez de los artículos 7, párrafo segundo, 75, fracciones XI y XII, y 89, fracción IX, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, parte segunda, en su apartado A, consistente en reconocer la validez del artículo 123, párrafo primero, en la porción normativa "Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la formule", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, parte segunda, en su apartado A, consistente en reconocer la validez del artículo 123, párrafo primero, en la porción normativa "sin este requisito se tendrá por no presentada", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, parte segunda, en su apartado A, consistente en declarar la invalidez del artículo 138, fracción II, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de los conceptos de invalidez, parte segunda, en su apartado B y a los efectos, consistentes en declarar la invalidez del artículo 175, párrafo primero, en la porción normativa "una vez transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior de la presente ley", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa, así como determinar que las consideraciones

de invalidez decretadas surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería dicha consulta.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de que integró la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de octubre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 112/2017 promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En la sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que determinó, entre otras cosas, reconocer la validez del artículo 123, primer párrafo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa. Dicho precepto establece, por un lado, que toda promoción –incluyendo el recurso de revisión– debe contener la firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la promueve; y por

otro, que la consecuencia de no cumplir dicho requisito consiste en tener la promoción por no presentada.¹

Al respecto, el Tribunal Pleno concluyó que el requisito de *firma autógrafa o electrónica* no es inconstitucional, pues de una interpretación sistemática de los artículos 43, 48, 49, 52, 55, 56, 94, 95, 96, 103, 105, 110, 112 y 113 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se advierte que implícitamente comprenden la necesidad de que las solicitudes y recursos de revisión contengan dicha firma.

Por su parte, una mayoría de seis Ministros consideró que también es constitucional la consecuencia que el artículo 123 atribuye a la falta de firma, consistente en el desechamiento de la promoción pues, a criterio de la mayoría, ello es consecuencia de la falta de una manifestación de la voluntad, la cual es necesaria en el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales) así como de la interposición del recurso de revisión.

Si bien concuerdo que es válido que se exija que el recurso de revisión debe estar firmado por el promovente, por otro lado, considero que es inconstitucional que la consecuencia que se atribuya a la falta de firma sea la de tener por no presentado el recurso sin antes requerir la subsanación del requisito.

La falta de requerimiento previo impide que se tutele adecuadamente el derecho a la protección de datos personales. Por tanto, se debe preferir la medida que permita perfeccionar la promoción sobre aquella que la tenga como no presentada. Así, lo procedente, en todo caso, sería requerir al titular recurrente que subsane la falta de firma en términos del artículo 110 de la ley general.²

En conclusión, por las razones expuestas, considero que debió declararse la invalidez del artículo 123, primer párrafo, en la porción normativa "*la promoción se tendrá por no presentada*" del Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ **Artículo 123.** Toda promoción deberá contener la firma autógrafa o electrónica avanzada de quien la formule, sin este requisito se tendrá por no presentada. Cuando el promotor en un recurso presentado en ventanilla no sepa o no pueda firmar, estampará en el documento su huella digital, ratificándola ante la Secretaría de Acuerdos y Proyectos dentro de los tres días siguientes a su presentación, de no hacerlo se le tendrá por no presentada la promoción."

² **Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**

Artículo 110. Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.

"El titular contará con un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente al de la notificación de la prevención, para subsanar las omisiones, con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con el requerimiento, se desechará el recurso de revisión.

"La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen el instituto y los organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO SE CONTROVIERTE UNA NORMA GENERAL POR VULNERAR LOS DERECHOS DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, DERIVADA DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍAN PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD, ASÍ COMO PARA QUE ESTABLECIERAN Y MANTUVIERAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULOS TRANSITORIOS TERCERO Y CUARTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS NORMAS LOCALES QUE REPRODUCEN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE, POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL, SE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES ENTRE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPONSABLES SIN NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE ESA INFORMACIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICA UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-M, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA NORMA LOCAL CONFORME A LA CUAL LOS SUJETOS OBLIGADOS PROMUEVAN ACUERDOS CON INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA AUXILIAR A DAR RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ÚNICAMENTE EN UNA LENGUA INDÍGENA RESULTA DISCRIMINATORIA EN CONTRA

DE LAS OTRAS COMUNIDADES INDÍGENAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. REQUISITO DE UNA ORDEN JUDICIAL PARA QUE EL ORGANISMO GARANTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA LLEVE A CABO EL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN A LOS SUJETOS OBLIGADOS QUE REALICEN FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 114, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

VI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA AMPLIAR LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ATINENTES A LA OBLIGACIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE REFIERE DICHA LEY GENERAL, ASÍ COMO LA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DE TRAMITAR, EXPEDIR O MODIFICAR SU NORMATIVA INTERNA PARA LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 83, PÁRRAFO SEGUNDO, 114, PÁRRAFO SEGUNDO, Y TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN PARA QUE SUBSANE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN, CONSISTENTE EN ESTABLECER QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS PROMUEVAN ACUERDOS CON INSTITUCIONES PÚBLI-

CAS PARA AUXILIAR A DAR RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN TODAS LAS LENGUAS INDÍGENAS DE LA ENTIDAD FEDERATIVA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN ORGANISMO GARANTE DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA Y A LOS SUJETOS OBLIGADOS EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, RESPECTIVAMENTE, A EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE REFIERE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, ASÍ COMO A TRAMITAR, EXPEDIR O MODIFICAR SU NORMATIVA INTERNA PARA LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE ESTE DERECHO (CONDENA AL INSTITUTO ESTATAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE YUCATÁN A EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS, DENTRO DE LOS NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL EN QUE SE LE NOTIFIQUE LA PRESENTE RESOLUCIÓN A DICHO INSTITUTO).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO 56, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O BIEN CUANDO SEAN PROPIOS DEL PUEBLO MAYA", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 100/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 11 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **once de junio de dos mil diecinueve**.

RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. Por escrito presentado el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto

Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos que a continuación se señalan:

- **Órgano legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma que se impugna.** Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán y gobernador del Estado Libre y Soberano de Yucatán, el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

- **Norma general cuya invalidez se reclama.** Los artículos 9o., 83, párrafo tercero, 114, párrafo segundo, artículos tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.

- **Dispositivos constitucionales que los promoventes señalan como violados:** Los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 17, 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

2. Conceptos de invalidez. De los conceptos de invalidez hechos valer por el instituto actor, así como los informes respectivos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán, los temas a examinar son: a) restricción de protección a datos personales por seguridad nacional; b) obligación de promover acuerdos con instituciones públicas que puedan auxiliar en dar respuesta a solicitudes en lengua maya; c) limitación a los supuestos de procedencia para el procedimiento de verificación; y, d) ampliación del plazo de la entrada en vigor de la ley de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados en el Estado de Yucatán.

Restricción de protección a datos personales por seguridad nacional. Artículo 9o. de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán.

3. El instituto actor señala que el artículo citado es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M, y 116 de la Constitución Federal, al establecer el concepto de "seguridad nacional", como una limitante y restricción a la protección y ejercicio de los datos personales, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para regularlo. Asimismo, que se vulneran los principios de vulnerabilidad y progresividad, al crear una distorsión en el ejercicio del derecho al acceso a la información.

4. Señala que no cumple con el estándar constitucional, pues la medida restrictiva no cumple con dos términos: a) esté contenida en una ley y b) persiga un fin legítimo; que en la Constitución Federal no se prevé que las entidades federativas cuentan con facultades para legislar sobre "seguridad nacional" y que, con base en ella, se pueda limitar o restringir un derecho fundamental, en el caso, el de acceso a la información.

5. Considera que debe acudirse únicamente a lo dispuesto en los artículos 16 y 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M, constitucionales, en los cuales, de una interpretación armónica, se desprende que la protección de datos personales sí puede restringirse o limitarse temporalmente por razones de seguridad nacional, siempre y cuando estén previstas en las leyes creadas por el único órgano constitucionalmente facultado para ello, que es el Congreso de la Unión, por lo que se excluye a las entidades federativas para que puedan regular al respecto.

6. Por lo tanto, al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho de protección de datos personales en Yucatán, se contraviene el derecho de igualdad, pues los ciudadanos que requieran información de dicha entidad tendrán mayores cargas, restricciones y límites, circunstancia que se pretende evitar con la ley general.

7. El Poder Legislativo del Estado argumentó que la norma impugnada hace uso de la remisión legislativa "*... en términos de la ley de la materia ...*", como una herramienta de técnica legislativa que consiste en incorporar dentro del articulado disposiciones de otro cuerpo normativo cualquiera que sea éste, por medio de referencias dentro de la redacción a una disposición de partida cual sea ésta.

8. Por tanto, que no existe afectación, injerencia o restricción sobre un derecho, ni afectación negativa y significativamente a una o más de las facultades que integran su contenido. No es posible deducir de dicha disposición que conlleve disuasiones, dificultades, prohibiciones y/o castigo diversos por la plasmada por el legislador federal; sino de nueva cuenta se hace especial énfasis en una clara enunciación que respeta la ley aplicable.

9. Por su parte, el Poder Legislativo señala que el establecer el concepto de seguridad nacional, no es una limitación como un producto novedoso de los legisladores locales, es decir, no se trata de una nueva restricción como equívocamente sostiene el instituto o una nueva legislación al respecto, ya que la misma proviene del segundo párrafo del artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que a la

letra dispone: "El derecho a la protección de los datos personales solamente limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.". Incluso, esa misma restricción ha sido establecida por el Constituyente.

10. Destaca que la ley local en ningún momento faculta al legislativo estatal a expedir una norma en materia de restricción o limitación de datos personales en materia de seguridad nacional, sino que se limita a remitir a aquella que sea emitida por la autoridad competente, incluso, no se encuentra entre los transitorios la expedición de una norma restrictiva en materia de seguridad nacional. Por lo tanto, considera que respecto a este punto, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán es apegada a la ley general y, por sobre todo, a la Constitución Federal.

Obligación de promover acuerdos con instituciones públicas que puedan auxiliar en dar respuesta a solicitudes en lengua maya.

11. La actora señala que el artículo 83 impugnado discrimina a los habitantes de lenguas indígenas, pues el concepto impugnado sólo obliga a los sujetos obligados de Yucatán a promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes, únicamente en la lengua maya y no en otras lenguas indígenas.

12. Respecto de este concepto de invalidez, el Poder Legislativo argumentó que debe considerarse ocioso enumerar cada una de las lenguas que se hablan en el Estado, o bien, las que por razones de tránsito pudiera acontecer en lo particular a persona alguna, en aras de no incurrir en todo momento en la discriminación por falta de enunciación expresa, como presupone la parte demandante.

13. Señala que la progresividad como principio que sustenta la eficacia de los derechos fundamentales, obliga a los responsables a ampliar la esfera de protección y los mecanismos en una búsqueda de estándares de calidad que en forma proactiva generen el resguardo y seguridad de los datos personales, así como el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, corrección y oposición de los titulares.

14. Por lo tanto, reitera que las disposiciones que señala la actora erróneamente como inconstitucionales, son congruentes con los más altos prin-

cipios de respeto a los derechos humanos generando mecanismos progresivos que permiten la protección efectiva de los datos personales en el Estado de Yucatán.

15. Por su parte, el Poder Ejecutivo Local señala que el accionante realiza una interpretación errónea del texto plasmado en el artículo 83 impugnado, toda vez que la proporcionalidad necesaria para incluir de manera expresa la justificación de la obligación de las autoridades locales de elaborar formatos en lengua maya en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, es que ésta es hablada por más de quinientas mil personas, representando un cuarto de la población de la entidad, aunado a que las otras tres lenguas indígenas habladas en Yucatán, además del maya, es decir, la Mixe, Chol y Tzeltal, en conjunto, como señala el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), era de 1957 personas, contando con una población de hablantes que representa menos del 1% de las lenguas indígenas de la entidad, siendo que el maya es hablado por el 99% de la población indígena yucateca.

16. Asimismo, que la referencia explícita de incluir la lengua maya no excluye la posibilidad de la elaboración de formatos en otras lenguas o, incluso, idiomas, pues la referencia que se hace en el artículo impugnado implica la obligación de elaborar documentación que garantice las condiciones necesarias y suficientes para el disfrute de los derechos fundamentales relacionados con los datos personales y ésta no fue eliminada de la redacción del artículo en comento.

Limitación de los supuestos de procedencia del procedimiento de verificación (con orden judicial). Artículo 114, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán.

17. En el tercer concepto de invalidez, la parte actora señala que el artículo 114, párrafo segundo, de la ley impugnada viola los artículos 73, fracción XXIX-S, 16, párrafo segundo, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, por no ceñirse a lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados con respecto al procedimiento de verificación.

18. Lo anterior, ya que no obstante que el Congreso de la Unión estableció cómo sería y en qué consistiría el procedimiento de verificación, tanto en el ámbito estatal como el federal, el Congreso de Yucatán fijó un nuevo requisito, regulando así de manera diversa la protección de datos personales, creando nuevos supuestos para que proceda la verificación, por lo que no sólo esta-

blece mayores requisitos que en la ley general, sino que hace nugatoria la facultad de verificar el uso y tratamiento de los datos personales.

19. El artículo impugnado introduce un trato desigual de manera arbitraria respecto de las demás personas, cuando por mandato constitucional el derecho fundamental de protección de datos personales debe ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.

20. El nuevo requisito para realizar verificaciones previstas en el artículo impugnado, no se encuentra dentro del abanico de tratamientos que puedan considerarse proporcionales, ya que genera una distinción en el trato y protección de los datos personales en Yucatán, respecto de otras entidades federativas y la Federación.

21. El Poder Legislativo, respecto de este concepto de invalidez, señala que es totalmente constitucional y en ningún sentido contraviene lo estipulado por la Carta Magna, pues la modificación de la norma estatal fue con respecto a lo establecido por la Constitución Federal y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y Particulares.

22. Que en el primer párrafo del artículo 114 de la ley impugnada es posible observar la hipótesis general que refiere a cualquier orden de verificación a cargo del instituto en congruencia con el artículo 146 de la ley general, siendo que únicamente en aras de la libre configuración normativa del legislador local, estableció dos nuevas consideraciones como bien establece la actora: 1. La necesidad de que se realice la verificación y 2. Asegurarse que la información sólo sea para uso exclusivo de la autoridad.

23. Los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se contravienen, porque el supuesto plasmado por el legislador local resulta diferente o, en todo caso, complementario a la ley general.

24. Por su parte, el Poder Ejecutivo en su informe señaló que era cierto que el Poder Legislativo Local estableció mayores requisitos para realizar visitas de verificación en materia de datos personales en las instancias de Seguridad Pública, pero también que es verdad que el Poder Legislativo Federal lo facultó e, incluso, lo obligó mediante el artículo transitorio segundo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, que contiene modificaciones a la Constitución Federal, en materia de seguridad y justicia, y por el que se dispuso que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en un plazo de ocho años, deberán expedir y poner en vigor las

modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios para incorporar el sistema penal acusatorio.

25. Que, en ese sentido, la redacción del segundo párrafo del artículo 114 de la ley local, en ningún sentido contraviene lo establecido por la ley general, sino que únicamente amplía los requisitos para realizar visitas de verificación en instituciones de Seguridad Pública. En el entendido de que éstas manejan datos delicados de los ciudadanos, cuyo conocimiento puede representar una afectación en la esfera de sus derechos humanos, así como de la Seguridad del Estado.

Entrada en vigor de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán distinta a lo que señala la ley general. Artículos transitorios tercero, cuarto y quinto de la ley impugnada.

26. El actor señala que los *artículos transitorios tercero, cuarto y quinto* de la ley impugnada son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, párrafo segundo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al ampliar sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales, en contravención de los plazos establecidos tanto en la Constitución como en la ley general, crean una distorsión y se vulnera el derecho de igualdad en el ejercicio pleno de los datos personales en Yucatán respecto de otras entidades federativas, máxime que la intención de la ley general era no generar distorsiones.

27. Que no se justifica que su entrada en vigor se dé de manera posterior generando incertidumbre y falta de certeza a los gobernados en el ejercicio de los datos personales, ni se justifica que se conceda una temporalidad mayor a la de la Ley General de Datos Personales.

28. El Poder Legislativo, en su informe, argumenta que el espíritu del legislador en ningún caso fue contravenir plazos que se encuentren previstos en la ley general, sino más bien, considerar las circunstancias que en su contexto se presentan en el Estado y que no pueden ser conocidas sino es mediante análisis y estudio del procedimiento legislativo local.

29. Señala que la propia Constitución Federal faculta al Poder Legislativo a emitir las leyes necesarias para regular la conducta de los particulares y de los poderes públicos dentro del Estado y que no es dable la vulneración al derecho de igualdad y no discriminación, puesto que éstos refieren, en todo

caso, a circunstancias y exigencias sociales, culturales, políticas y económicas del Estado.

30. El Poder Ejecutivo, por su parte, argumentó que la norma local, al establecer normas propias, de acuerdo con la realidad de la entidad, requieren un tiempo para la expedición de cualquier documentación o regulación secundaria en materia de transparencia o que derive de ella, así como para la aplicación de la propia, ello con base en la autonomía de los Estados, su aspecto jurídico, como la facultad de otorgarse su marco normativo interno, considerando su realidad social característica.

31. Al existir una regulación diversa a la ley general, toda vez que se modifican los plazos para entrada en vigor, es evidente que se viola el principio de uniformidad, así como el de igualdad.

32. Admisión. Mediante proveído de presidencia de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, se formó y registró el expediente número 100/2017, relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y se ordenó turnarlo al Ministro Eduardo Medina Mora I., para la elaboración del proyecto de sentencia respectivo.

33. Trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; tuvo por designados delegados y por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran su informe y enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como un ejemplar del Periódico Oficial Estatal en el que fue publicada.

34. Asimismo, se dio vista a la entonces procuradora general de la República para que antes del cierre de la instrucción formulara el pedimento correspondiente.

35. En acuerdo de seis de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán rindiendo los informes que les fueron solicitados, dando cumplimiento al requerimiento solicitado y dio vista a las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

36. Alegatos. Recibidos los alegatos del director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

Protección de Datos Personales y transcurrido el plazo para formularlos, mediante acuerdo de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción.

CONSIDERANDO:

37. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea una posible contradicción entre algunos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán y la Constitución Federal.

38. SEGUNDO.—Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

39. El artículo 105, fracción II, inciso h),¹ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y la protección de datos personales.

40. Por su parte, el artículo 6o. constitucional,² en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la ley en materia de transparencia

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

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

² "Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

41. El artículo 21, fracción VI,³ de la ley citada establece que el instituto, previa aprobación del Pleno, tendrá, entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

42. De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, vulneran la protección de datos personales.

43. La demanda la promovió Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la credencial expedida por el instituto.⁴

44. El artículo 29, fracciones I y II,⁵ del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos establece como

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. "El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

³ "Artículo 21. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables."

⁴ A foja 43 del expediente principal.

⁵ "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad. En consecuencia, se debe concluir que el funcionario Pablo Francisco Muñoz Díaz tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

45. TERCERO.—Oportunidad. Del contenido de los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho dispositivo constitucional,⁶ se desprende que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el correspondiente medio oficial.

46. Ilustra lo anterior la tesis aislada 2a. LXXIX/99 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página seiscientos cincuenta y siete, Tomo IX, correspondiente a junio de mil novecientos noventa y nueve, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DEBE REALIZARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN GENERAL COMBATIDA."⁷

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

⁶ "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: ..."

"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."

⁷ "De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial; por tanto,

47. En el caso, el Decreto 503/2017, por que el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, fue publicada en el Diario Oficial Número 33,400 del Gobierno del Estado de Yucatán el lunes diecisiete de julio de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo dieciocho de julio y venció el miércoles dieciséis de agosto del mismo año.

48. Si la acción de inconstitucionalidad se presentó el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete,⁸ se concluye que ésta se promovió de manera oportuna.

49. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto, se analizarán las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que se hubiesen hecho valer o que de oficio advierta esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

50. El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán señala que la presente acción de inconstitucionalidad debe ser improcedente en lo que se refiere al gobernador, toda vez que lo único que hizo fue cumplir con la obligación que le imponen los artículos 38, 55, fracción II y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, ya que la promulgación del decreto impugnado fue realizada guardando las formalidades y el proceso legislativo que señalan las normas correspondientes.

51. Debe desestimarse dicha causal de improcedencia, toda vez que dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, como Poder Ejecutivo Local debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal, al haber tenido injerencia en el proceso legislativo de la ley impugnada para otorgarle plena validez y eficacia.

52. En relación con ello, es posible afirmar que no opera causa de improcedencia bajo ese argumento, en tanto que este Tribunal Pleno ha sostenido que, tratándose de los Poderes Ejecutivos Locales, éstos tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo de la norma general para otorgarle validez y eficacia al promulgarla, esto es, están implicados en su emisión.

es a partir del día siguiente de la publicación oficial que debe realizarse el cómputo respectivo, con independencia de que, con anterioridad a esta fecha, la parte que ejerce la acción haya tenido conocimiento o se manifieste sabedora de la disposición impugnada."

⁸ A foja 36 vuelta del expediente principal.

53. Apoya lo anterior, en su parte considerativa, la jurisprudencia P/J. 38/2010 del Tribunal Pleno, visible en la página mil cuatrocientos diecinueve, Tomo XXXI, correspondiente a abril de dos mil diez, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dispone:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobrellevarse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

54. De igual manera, señala que la acción de inconstitucionalidad es totalmente improcedente, ya que los conceptos de invalidez no son violatorios de los artículos 1o., 6o., 16, 17, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M, y 116 de la Constitución Federal y 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

55. De lo anterior, se estima que la autoridad demandada fundamenta la improcedencia debido a que a su juicio los conceptos de invalidez no contravienen la Constitución Federal ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, conforme a la jurisprudencia P/J. 36/2004 del Pleno

de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁹ tal manifestación debe ser desestimada, porque versa sobre un aspecto relativo al fondo de la litis.

56. No obstante, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia de cesación de efectos respecto de los artículos tercero y cuarto transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.

57. Los transitorios en comento disponen lo siguiente:

"Tercero. Avisos de privacidad

"Los responsables expedirán sus avisos de privacidad en los términos previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables, a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de esta ley."

"Cuarto. Implementación

"Los responsables deberán observar la implementación de medidas de seguridad y, en general, el cumplimiento de los deberes, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este decreto."

58. Los preceptos establecen las temporalidades de los responsables para expedir los avisos de privacidad e implementar las medidas de seguridad y cumplimiento de otros deberes.

59. Como lo sostuvo este Tribunal Pleno en las **acciones de inconstitucionalidad 112/2017 y 102/2017**, el reclamo a las Legislaturas Locales de ampliar los plazos para el cumplimiento de determinadas obligaciones en términos de la temporalidad prevista en el artículo segundo transitorio, párrafo primero, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.¹⁰

⁹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Jurisprudencia P./J. 36/2004 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.

¹⁰ "Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso .a (sic) la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos

60. Ahora bien, la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán se publicó el lunes diecisiete de julio de dos mil diecisiete, dentro del plazo de seis meses para su expedición, en términos del transitorio segundo de la disposición general.

61. En esa medida, si la ley general entró en vigor el **veintisiete de enero de dos mil diecisiete**, los dieciocho meses que tienen los responsables para hacer las modificaciones para implementar los avisos de privacidad y medidas de seguridad transcurrió hasta el **veintisiete de julio de dos mil dieciocho**.

62. Sobre el artículo cuarto transitorio: Tratándose de la materia de implementación de medidas de seguridad prevista en el artículo cuarto transitorio el término se cumple el **dieciocho de julio de dos mil dieciocho**.

63. De esta forma, se han agotado por el simple transcurso del tiempo los supuestos que prevén los artículos tercero y cuarto transitorios en los que, respectivamente, se otorgó: a) un plazo de tres meses para expedir los avisos de privacidad; y, b) un plazo de un año para observar la implementación de medidas de seguridad y, en general, el cumplimiento de los deberes.

64. Por tanto, las normas reclamadas han cesado en sus efectos, razón por la cual, se debe sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de las mismas con fundamento en lo dispuesto en los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

65. QUINTO.—Estudio de fondo.

66. Primer concepto de invalidez

67. Tema jurídico a resolver: ¿El Congreso Local legisló sobre cuestiones de seguridad nacional e invadió competencias del orden federal?

68. La parte actora señala que el artículo impugnado es inconstitucional, ya que se restringe injustificadamente la protección al derecho humano a la protección de datos, ya que legislar en materia de seguridad nacional es una cuestión que compete en exclusivo al orden federal, en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional. Por último, se argumenta una violación al principio de igualdad, ya que se da un tratamiento distinto al derecho humano

personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

en el Estado, respecto de lo que sucede en otras entidades federativas. Y, además, agrega que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 75/2015 y 87/2015, este Tribunal Pleno determinó que el legislador estatal carece de competencia para establecer definiciones de derechos humanos que son reconocidos por la Norma Suprema.

69. El concepto de invalidez es **infundado**, ya que no existe una invasión de esferas competenciales.

70. El precepto impugnado dispone lo siguiente:

"Artículo 9. Límites al derecho a la protección de datos personales

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

"Las limitaciones y restricciones deberán reconocerse de manera expresa en una norma con rango de ley y deberán ser necesarias y proporcionales al fin que sean tratados, respetando, en todo momento, los derechos y las libertades fundamentales de los titulares.

"Cualquier ley que tenga como propósito limitar el derecho a la protección de datos personales deberá contener como mínimo disposiciones relativas a:

"I. Las finalidades del tratamiento.

"II. Las categorías de datos personales o los datos personales específicos que son objeto de tratamiento.

"III. El alcance de las limitaciones o restricciones establecidas.

"IV. La determinación del responsable o los responsables.

"V. El derecho de los titulares a ser informados sobre la limitación, salvo que resulte perjudicial o incompatible a los fines de ésta."

71. Así, esta norma local establece que el derecho a la protección de los datos personales puede limitarse por razones de seguridad nacional, así como otras que se relacionen con seguridad o salud públicas o relativas a la protección de terceros.

72. De conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional¹¹ es atribución exclusiva del orden federal el legislar en materia de seguridad nacional, sobre la cual, las entidades federativas no pueden regular cuestión alguna.

73. Si bien es cierto que la seguridad nacional es una materia que compete al orden federal, también es necesario determinar si en el presente caso el Congreso Local efectivamente legisló sobre esa materia, puesto que el mero uso de las palabras "seguridad nacional" no constituye, en esta materia específica, una intrusión competencial.

74. Este Tribunal Pleno estima que las normas impugnadas no abordan la materia de seguridad nacional, sino señalan supuestos que permiten el conocimiento y transmisión de datos personales cuando existan causas de seguridad nacional que así lo justifiquen, siendo ésta una limitante a la protección de datos personales establecida a nivel constitucional.

75. El artículo 16 constitucional establece que la ley establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

76. La Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados determina, en su artículo 6o., que el derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia.¹² Por tanto, los contenidos de aquello que puede ser considerado como seguridad nacional para efectos de la protección de datos personales se define en términos de la legislación especial.

77. Así, las posibles amenazas a la seguridad nacional se establecen en el artículo 5o. de la Ley de Seguridad Nacional.¹³ Por tanto, la mera referencia

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

¹² "Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

¹³ "Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: I. Actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio,

a la seguridad nacional como un supuesto de limitación a la protección de datos personales por parte de la ley local no es una ampliación de aquello que pueden ser o no considerado como una amenaza a la seguridad nacional y, por ende, una ampliación indebida a la restricción al derecho a la protección de datos referido.

78. La posibilidad de repetir el contenido de un artículo constitucional o mencionar dentro de una ley local una materia que es de competencia exclusiva del orden federal, no se puede considerar en este caso específico como una invasión de esferas competenciales.

79. De esta forma, se debe reconocer la constitucionalidad del artículo impugnado, ya que se limita a reproducir de forma textual una limitación de rango constitucional y legal al derecho de protección de datos personales que se encuentran previstas en una ley general, sin que se pueda estimar que la mera mención de la palabra "seguridad nacional" sea una condición invalidante en sí misma por representar un invasión de esferas competenciales a nivel constitucional.

80. Por tanto, resulta infundado el concepto de invalidez, y se reconoce la validez del artículo 9 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.

81. Segundo concepto de invalidez

82. Tema jurídico a definir: ¿Establecer que se deben promover acuerdos con instituciones públicas para auxiliar a dar respuestas en la lengua maya es discriminatorio en contra de otras comunidades indígenas?

en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y XII. Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos."

83. La parte accionante señala que el artículo 83, párrafo segundo, de la norma estatal discrimina a los habitantes de lenguas indígenas, pues el concepto impugnado sólo constriñe a los sujetos obligados de Yucatán a promover acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes, únicamente en la lengua maya y no en otras lenguas indígenas.

84. El concepto de invalidez es **fundado**.

85. El precepto impugnado es el siguiente:

"Capítulo II
"Unidad de transparencia

"Artículo 83. Oficial de protección de datos personales

"Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en este capítulo y formará parte de la unidad de transparencia.

"Los responsables promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua maya, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente."

86. El precepto establece que se deben promover acuerdos para ser auxiliados en la recepción, tramitación y entrega de respuestas a las solicitudes de información, específicamente en la lengua maya, con lo cual se excluye la posibilidad de llevar a cabo acuerdos para recibir y responder a solicitudes en otras lenguas indígenas.

87. El artículo 6o. constitucional establece el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.¹⁴

¹⁴ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

88. Ahora bien, este derecho a la información incluye el derecho a recibir información en una lengua determinada, puesto que se trata de la posibilidad de toda persona de poder participar en la vida pública mediante la comprensión de qué es lo que su gobierno hace.

89. En este sentido, toda persona tiene derecho a ser informada por su gobierno y poder actuar en consecuencia de la información que le ha sido entregada, bajo la premisa de que la información debe ser entendible para el solicitante.

90. Por otra parte, el artículo 2o., apartado A, fracciones IV y VIII, constitucional establece la obligación estatal de preservar y enriquecer las lenguas de los pueblos indígenas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; y garantizar ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

91. En términos de los artículos 2¹⁵ y 3¹⁶ de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, las lenguas indígenas son aquellas

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. ..."

¹⁵ "Artículo 2. Las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación."

¹⁶ "Artículo 3. Las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional. La diversidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana.

que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de las provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación; y forman parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional.

92. El artículo 4¹⁷ de la misma ley define que las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales y tendrán la misma validez. Asimismo, el artículo 5¹⁸ establece que el Estado, a través de sus tres órdenes de gobierno –Federación, entidades federativas y Municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

93. Asimismo, de conformidad con el artículo 7¹⁹ las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública.

94. Por otra parte, el mismo artículo determina que el Estado garantizará el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y, para ello, en los Muni-

¹⁷ "Artículo 4. Las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez, garantizando en todo momento los derechos humanos a la no discriminación y acceso a la justicia de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano sea Parte."

¹⁸ "Artículo 5. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno, –Federación, entidades federativas y Municipios–, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales."

¹⁹ "Artículo 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:

"a) En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con Municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

"b) En los Municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

"La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios."

cipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas necesarias en todas sus instancias; asimismo, la Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

95. Dicha ley también reconoce en su artículo 9²⁰ como derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras; y obliga al Estado a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes.

96. A su vez, el artículo 10²¹ establece que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.

97. En ese contexto, tenemos que el problema constitucional que se nos presenta es el definir si se justifica la obligación del Estado de promover acuerdos con instituciones públicas especializadas para que se auxilie a los sujetos obligados a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, pero sólo respecto de la lengua maya y no de las demás lenguas indígenas que se hablan en el territorio del Estado de Yucatán.

98. Es necesario considerar que el auxilio que se presta es para atender los requerimientos en materia de protección de datos personales que hagan los

²⁰ "Artículo 9. Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras."

²¹ "Artículo 10. El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las autoridades federales responsables de la procuración y administración de justicia, incluyendo las agrarias y laborales, proveerán lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura.

"En los términos del artículo 5, en las entidades federativas y en los Municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en las instancias que se requieran."

solicitantes y, por ende, que éstos puedan interactuar en su idioma o lengua propia. Se trata de una norma jurídica que pretende lograr que todos los trámites en la materia se puedan hacer en la lengua maya.

99. Por tanto, debemos determinar si en caso de que la información solicitada no sea proporcionada en un determinado lenguaje, distinto al castellano o al maya, al no existir la posibilidad de solicitar auxilio a instituciones especializadas para tales efectos, puede ser considerado como una limitante injustificada para recibir la información en un idioma o lengua propia.

100. Hablar un determinado idioma o lengua es una condición básica para recibir y entregar cualquier tipo de información entre seres humanos. Por tanto, se entiende que el Estado Mexicano debe, dentro de parámetros razonables, entregar la información que sea solicitada en aquellos idiomas o lenguas que se hablen dentro del territorio nacional.

101. Es necesario que las personas puedan saber qué es lo que hace su gobierno y que esta información la reciban en un idioma que puedan entender. Ésta es una condición relevante, entre muchas otras, para permitir que las personas participen en la vida pública del país.

102. Esta Suprema Corte parte del entendido de que no es admisible el establecimiento de directivas del Estado que prefieran el habla de un idioma o lengua sobre otro y que puedan tener como efecto a corto o largo plazo llevar al monolingüismo, al favorecer la supresión directa o indirecta de otros idiomas o lenguas vivas.

103. El derecho de toda persona a hablar en su propio idioma o lengua contiene el derecho a que el Estado no otorgue preferencia en el uso corriente a un idioma o lengua respecto de otro, independientemente de cuál sea éste.

104. En este sentido, no existe una obligación universal a que el Estado responda en el idioma o lengua que cada individuo se lo solicite, puesto que es necesario atender razonablemente a las circunstancias históricas y demográficas específicas que definen los lenguajes que son efectivamente utilizados en un país o territorio, pero sí la obligación a no establecer como medida gubernamental que un idioma o lengua deba ser utilizado de forma preferente sobre otros.

105. Este Alto Tribunal ha sostenido que las distinciones basadas en alguna de las "categorías sospechosas" enunciadas en el párrafo último del

artículo 1o. constitucional (Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto o intenso de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.²²

106. Este Tribunal Pleno entiende que el idioma o lengua de una persona es una condición que es consustancial al origen étnico o nacional de las personas, y en algunas ocasiones a su identidad religiosa. Por tanto, se estima que la limitación que estudiamos es una categoría sospechosa, puesto que distingue entre personas en atención al idioma que hablan y, por ende, de su origen étnico, racial o a sus creencias religiosas.

107. Para el control de la constitucionalidad, al tenor del derecho de igualdad y no discriminación, debe aplicarse el siguiente estándar de revisión:

I. Debe advertirse si existe una situación comparable y, con base en ésta, establecer si los sujetos se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da, con base en el propio término de comparación, es diferente.

²² "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.—El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.". Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Tesis P./J. 9/2016 (10a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, página 112 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas».

II. Advertida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida; si es adecuada para el logro de ese fin legítimo buscado; y si resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar.²³

108. En el presente caso estamos frente a una situación comparable, en la cual se establece que los sujetos obligados deben auxiliarse de las instituciones necesarias para que los trámites la información en materia de protección de datos personales puedan ser realizados en la lengua maya, pero se excluye de esta obligación de solicitar ayuda, a efecto de tramitar en otros idiomas o lenguas indígenas que se hablan en el territorio del Estado de Yucatán.

109. Este trato diferenciado entre idiomas o lenguas en las cuales se pueden llevar a cabo los trámites en materia de protección de datos personales no sigue una finalidad constitucional legítima, ya que establece la preferencia de una lengua indígena sobre otras lenguas para ser utilizada en los trámites relativos a datos personales con el Estado.

110. La norma es violatoria del principio de igualdad y no discriminación respecto de personas que hablen una lengua distinta al castellano o al maya, puesto que distingue en dar un trato preferente en atención a la lengua/idioma que se use.

111. De este modo, es fundado el concepto de invalidez y se declara la invalidez del artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán.

112. Tercer concepto de invalidez

113. Tema jurídico a definir: ¿Se invade la esfera competencial de la Federación, al haberse establecido el requisito de conseguir un orden judicial, a efecto de que el organismo garante puede efectuar una verificación a sujetos obligados que lleven a cabo funciones de seguridad pública?

114. La accionante reclama que el artículo 114 reclamado rebasa el contenido del dispositivo 146 de la ley general, pues agrega dos requisitos

²³ "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.", Tesis P./J. 42/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página cuatrocientos veintisiete.

más al procedimiento de verificación, consistentes en: a) una orden judicial que funde y motive la necesidad de que se realice la verificación; y, b) asegurarse que la información sólo sea para uso exclusivo de la autoridad, sin que sea competente para hacerlo, además de que se violentan los principios de igualdad y no discriminación, pues los ciudadanos de Yucatán o de cualquier persona de otro Estado de la República Mexicana verán que sus datos personales son manejados de manera distinta con la imposición de trabas para que se verifique que su uso se dé en términos de ley, lo cual se pretendía evitar precisamente con la promulgación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es decir, creando nuevo supuestos que los dispuestos en ésta.

115. El concepto de invalidez es **fundado**.

116. El artículo reclamado dispone expresamente lo siguiente:

"Artículo 114. Procedimiento de verificación

"La verificación iniciará mediante una orden escrita que funde y motive la procedencia de la actuación por parte del instituto, la cual tiene por objeto requerir al responsable la documentación e información necesaria vinculada con la presunta violación o realizar visitas a las oficinas o instalaciones del responsable, o en su caso, en el lugar donde estén ubicadas las bases de datos personales respectivas.

"La verificación en instancias de seguridad pública, sólo procederá mediante orden judicial que funde y motive la causa del procedimiento y necesidad de saber, debiéndose asegurar la información sólo para uso exclusivo de la autoridad.

"El procedimiento de verificación deberá tener una duración máxima de cincuenta días.

"El instituto podrá ordenar medidas cautelares, si del desahogo de la verificación advierten un daño inminente o irreparable en materia de protección de datos personales, siempre y cuando no impidan el cumplimiento de las funciones ni el aseguramiento de bases de datos de los sujetos obligados.

"Estas medidas sólo podrán tener una finalidad correctiva y será temporal hasta entonces los sujetos obligados lleven a cabo las recomendaciones hechas por el instituto."

117. Los artículos 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, párrafo segundo, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen lo siguiente:

"Artículo 6o. ...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"...

"IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la Ley en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-S. Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno."

"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:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho."

118. De una interpretación sistemática y armónica de los preceptos constitucionales citados, se advierte que la transparencia, acceso a información pública y la protección de datos personales son materias de carácter concurrente entre el orden federal y las entidades federativas.

119. Los artículos 1 y 2 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados²⁴ establecen de manera expresa entre

²⁴ **Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

"Todas las disposiciones de esta ley general, según corresponda, y en el ámbito de su competencia, son de aplicación y observancia directa para los sujetos obligados pertenecientes al orden federal.

"El instituto ejercerá las atribuciones y facultades que le otorga esta ley, independientemente de las otorgadas en las demás disposiciones aplicables.

"Tiene por objeto establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

"Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

"Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares.

los objetivos que pretende, los de establecer las bases mínimas y condiciones de uniformidad que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos.

120. Asimismo, es importante señalar que el capítulo único del título décimo de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (artículos 146 a 151) define el procedimiento de verificación que deben seguir el instituto nacional y los organismos garantes a nivel local, incluyendo los supuestos de procedencia, las partes legitimadas para solicitarlo, requisitos para denunciar, los plazos aplicables, procedimientos de votación para iniciarlo, entre otros.²⁵

"En todos los demás supuestos diferentes a los mencionados en el párrafo anterior, las personas físicas y morales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares."

"Artículo 2. Son objetivos de la presente ley:

"I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

"II. Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán el tratamiento de los datos personales y el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

"III. Regular la organización y operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a que se refieren esta ley y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo relativo a sus funciones para la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;

"IV. Garantizar la observancia de los principios de protección de datos personales previstos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"V. Proteger los datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, con la finalidad de regular su debido tratamiento;

"VI. Garantizar que toda persona pueda ejercer el derecho a la protección de los datos personales;

"VII. Promover, fomentar y difundir una cultura de protección de datos personales;

"VIII. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio que correspondan para aquellas conductas que contravengan las disposiciones previstas en esta ley, y

"IX. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes locales y de la Federación; de conformidad con sus facultades respectivas."

²⁵ **"Título décimo**

"Facultad de verificación del instituto y los organismos garantes

"Capítulo único

"Del procedimiento de verificación

"Artículo 146. El instituto y los organismos garantes, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán la atribución de vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y demás ordenamientos que se deriven de ésta.

121. De lo anterior se sigue que no obstante que el Congreso de la Unión estableció cómo sería el procedimiento de verificación, tanto en el ámbito estatal como el federal, el Congreso de Yucatán fijó un nuevo requisito, regulando así de manera diversa la protección de datos personales, creando nuevos supuestos para que proceda la verificación, por lo que no sólo establece mayores requisitos que en la ley general, con lo cual se incumple

"En el ejercicio de las funciones de vigilancia y verificación, el personal del instituto o, en su caso, de los organismos garantes estarán obligados a guardar confidencialidad sobre la información a la que tengan acceso en virtud de la verificación correspondiente.

"El responsable no podrá negar el acceso a la documentación solicitada con motivo de una verificación, o a sus bases de datos personales, ni podrá invocar la reserva o la confidencialidad de la información."

"Artículo 147. La verificación podrá iniciarse:

"I. De oficio cuando el instituto o los organismos garantes cuenten con indicios que hagan presumir fundada y motivada la existencia de violaciones a las leyes correspondientes, o

"II. Por denuncia del titular cuando considere que ha sido afectado por actos del responsable que puedan ser contrarios a lo dispuesto por la presente ley y demás normativa aplicable, o en su caso, por cualquier persona cuando tenga conocimiento de presuntos incumplimientos a las obligaciones previstas en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia.

"El derecho a presentar una denuncia precluye en el término de un año contado a partir del día siguiente en que se realicen los hechos u omisiones materia de la misma. Cuando los hechos u omisiones sean de tracto sucesivo, el término empezará a contar a partir del día hábil siguiente al último hecho realizado.

"La verificación no procederá en los supuestos de procedencia del recurso de revisión o inconformidad previstos en la presente ley.

"La verificación no se admitirá en los supuestos de procedencia del recurso de revisión o inconformidad, previstos en la presente ley.

"Previo a la verificación respectiva, el instituto o los organismos garantes podrán desarrollar investigaciones previas, con el fin de contar con elementos para fundar y motivar el acuerdo de inicio respectivo."

"Artículo 148. Para la presentación de una denuncia no podrán solicitarse mayores requisitos que los que a continuación se describen:

"I. El nombre de la persona que denuncia, o en su caso, de su representante;

"II. El domicilio o medio para recibir notificaciones de la persona que denuncia;

"III. La relación de hechos en que se basa la denuncia y los elementos con los que cuente para probar su dicho;

"IV. El responsable denunciado y su domicilio, o en su caso, los datos para su identificación y/o ubicación;

"V. La firma del denunciante, o en su caso, de su representante. En caso de no saber firmar, bastará la huella digital.

"La denuncia podrá presentarse por escrito libre, o a través de los formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el instituto o los organismos garantes, según corresponda.

"Una vez recibida la denuncia, el instituto y los organismos garantes, según corresponda, deberán acusar recibo de la misma. El acuerdo correspondiente se notificará al denunciante."

"Artículo 149. La verificación iniciará mediante una orden escrita que funde y motive la procedencia de la actuación por parte del instituto o de los organismos garantes, la cual tiene por objeto requerir al responsable la documentación e información necesaria vinculada con la presunta violación y/o realizar visitas a las oficinas o instalaciones del responsable, o en su caso, en el lugar donde estén ubicadas las bases de datos personales respectivas.

con el mandato constitucional de armonizar lo relativo a procedimientos, sino que también dificulta en demasía la facultad de la autoridad para verificar tratamiento que los sujetos obligados hacen de los datos personales, este Tribunal Pleno declara la invalidez el artículo 114, párrafo segundo, de la ley impugnada, sin perjuicio del estudio que sobre éste y otros artículos posteriormente se realiza en la parte de efectos de esta sentencia.

122. Cuarto concepto de invalidez

123. Tema jurídico a definir: Estudio de constitucionalidad del artículo quinto transitorio.

124. Se analiza el concepto de invalidez por el cual el instituto accionante sostiene que el artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán contraviene el derecho de protección de datos personales, ya que si en los artículos transitorios de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se estableció un plazo límite para cumplir ciertos deberes, no era jurídicamente válido que la ley local los ampliara.

"Para la verificación en instancias de seguridad nacional y seguridad pública, se requerirá en la resolución, la aprobación del Pleno del instituto, por mayoría calificada de sus comisionados, o de los integrantes de los organismos garantes de las entidades federativas, según corresponda; así como de una fundamentación y motivación reforzada de la causa del procedimiento, debiéndose asegurar la información sólo para uso exclusivo de la autoridad y para los fines establecidos en el artículo 150.

"El procedimiento de verificación deberá tener una duración máxima de cincuenta días.

"El instituto o los organismos garantes podrán ordenar medidas cautelares, si del desahogo de la verificación advierten un daño inminente o irreparable en materia de protección de datos personales, siempre y cuando no impidan el cumplimiento de las funciones ni el aseguramiento de bases de datos de los sujetos obligados.

"Estas medidas sólo podrán tener una finalidad correctiva y será temporal hasta entonces los sujetos obligados lleven a cabo las recomendaciones hechas por el instituto o los organismos garantes según corresponda."

"Artículo 150. El procedimiento de verificación concluirá con la resolución que emita el instituto o los organismos garantes, en la cual, se establecerán las medidas que deberá adoptar el responsable en el plazo que la misma determine."

"Artículo 151. Los responsables podrán voluntariamente someterse a la realización de auditorías por parte del instituto o los organismos garantes, según corresponda, que tengan por objeto verificar la adaptación, adecuación y eficacia de los controles, medidas y mecanismos implementados para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley y demás normativa que resulte aplicable.

"El informe de auditoría deberá dictaminar sobre la adecuación de las medidas y controles implementados por el responsable, identificar sus deficiencias, así como proponer acciones correctivas complementarias, o bien, recomendaciones que en su caso correspondan."

125. El referido artículo quinto transitorio²⁶ controvertido prevé que el instituto estatal deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere esa ley, dentro de un año siguiente a su entrada en vigor.

126. Como se ha indicado, el derecho de protección de datos personales se encuentra reconocido en los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y para garantizarlo, en los mismos preceptos se establecieron los principios y bases; para lo cual, por virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, en los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria que desarrolle las bases, principios generales y procedimientos, a fin de establecer las condiciones homogéneas para el ejercicio de ese derecho.

127. Con apoyo en esos preceptos constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, en vigor al día siguiente, que establece las condiciones mínimas y homogéneas para el ejercicio del derecho de protección de datos personales.

128. Con la finalidad de cumplir con lo anterior, dentro del régimen transitorio de la ley general se establecieron medidas a realizar por parte de diversas autoridades, como se advierte a continuación:

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso .a (sic) la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

"En caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legis-

²⁶ **"Quinto.** El instituto deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere la presente ley, dentro de un año siguiente a la entrada en vigor de ésta."

lativas a que haya lugar, en el plazo establecido en el párrafo anterior, resultará aplicable de manera directa la presente ley, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se oponga a la misma, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta en el presente artículo."

"Tercero. La Cámara de Diputados, las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán hacer las previsiones presupuestales necesarias para la operación de la presente ley y establecer las partidas presupuestales específicas en el presupuesto de egresos de la Federación y en los presupuestos de egresos de las entidades federativas, según corresponda, para el siguiente ejercicio fiscal a su entrada en vigor."

"Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones en materia de protección de datos personales, de carácter federal, estatal y municipal, que contravengan lo dispuesto por la presente ley."

"Quinto. El instituto y los organismos garantes deberán emitir los lineamientos a que se refiere esta ley y publicarlos en el Diario Oficial de la Federación, o en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales, respectivamente, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

"Sexto. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá emitir el Programa Nacional de Protección de Datos Personales a que se refiere esta ley y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, independientemente del ejercicio de otras atribuciones que se desprenden de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

"Séptimo. Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley."

"Octavo. No se podrán reducir o ampliar en la normatividad de las entidades federativas, los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales."

129. Como se puede advertir, fue intención del legislador otorgar un plazo prudente a los órganos legislativos a efecto de que adecuaran la legisla-

ción relativa para lograr la optimización de ese derecho, con la precisión que, de omitir total o parcialmente las adecuaciones respectivas en ese plazo, resultaría aplicable de manera directa la ley general, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes existentes, en lo que no se opusieran, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta.

130. Asimismo, se otorgaron distintos plazos a las autoridades administrativas y sujetos obligados, para realizar determinadas acciones para el cumplimiento de sus obligaciones.

131. Así, de un análisis del régimen transitorio de la ley general en la materia, se advierte que el legislador estableció un calendario a efecto de cumplir de manera integral con la reforma en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, puesto que, en primer lugar, estableció el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor de la ley, para ajustar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales.

132. Posteriormente, otorgó el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley, a efecto de que el instituto y los organismos garantes emitieran los lineamientos a que se refiere la propia ley, y los publicaran en el Diario Oficial de la Federación o en sus Gacetas o Periódicos Oficiales locales, respectivamente.

133. El mismo plazo dispuso para que el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitiera el Programa Nacional de Protección de Datos Personales a que se refiere la ley y publicarlo en el Diario Oficial de la Federación.

134. Finalmente, instituyó el plazo de dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la ley, a efecto de que los sujetos obligados correspondientes tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna.

135. De esta manera, se tiene que, transcurridos los seis meses otorgados para ajustar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en la materia; el instituto y los organismos garantes locales, así como el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, aun contaban con seis meses más para emitir, respectiva-

mente, los lineamientos a que se refiere la ley y el Programa Nacional de Protección de Datos Personales, y publicarlos en los medios de difusión respectivos; puesto que a ellos les fue otorgado el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley general, para cumplir con las obligaciones impuestas.

136. Lo anterior pone de relieve que en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados el legislador estableció plazos dirigidos, en lo que ahora interesa, tanto al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como a los organismos garantes locales, precisamente con la finalidad de hacer efectiva la reforma y lograr la homogenización en las disposiciones y procedimientos a seguir en los ámbitos de aplicación y órdenes de gobierno.

137. Por su parte, el legislador de Yucatán, en el artículo quinto transitorio, otorgó el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la ley local, para que el instituto garante emitiera los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere esa ley.

138. Sin embargo, en ese precepto el legislador local amplió el plazo previsto en el régimen transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el cual le resulta aplicable.

139. Lo anterior es así, porque la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de enero de dos mil diecisiete y entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el veintiocho de enero de ese año, conforme a su artículo primero transitorio.

140. De esta manera, el plazo de un año otorgado a los organismos garantes en el artículo quinto transitorio de la ley general, para efecto de que emitieran los lineamientos a que se refiere la ley y los publicaran en los medios de difusión respectivos, venció el veintisiete de enero de dos mil dieciocho.

141. En ese sentido, si la ley local se publicó en el Diario Oficial del Estado de Yucatán el diecisiete de julio de dos mil diecisiete y entró en vigor al día siguiente –dieciocho de julio de ese año– y en el artículo quinto transitorio impugnado se otorgó el plazo de un año contado a partir de su entrada en vigor, para que el organismo garante emitiera los lineamientos a que se refiere la ley, dicho plazo venció el dieciocho de julio de dos mil dieciocho.

142. Lo que hace patente que con la previsión local se excedió el plazo previsto en el régimen transitorio de la ley general para emitir los citados lineamientos.

143. En esta medida, resultan fundados los argumentos a través de los cuales el accionante tilda de inconstitucional el artículo quinto transitorio de la ley impugnada, dado que el Congreso Local amplió el plazo previsto por el Congreso de la Unión en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por lo que procede decretar su invalidez, por contravenir el derecho de protección de datos personales.

144. SEXTO.—Efectos de la sentencia.

145. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁷ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

146. Así, de acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez de los artículos 83, párrafo segundo, 114, párrafo segundo y, en vía de consecuencia, del artículo 56, en su porción normativa "o bien cuando sean propios del pueblo maya", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicada el diecisiete de julio de dos mil diecisiete, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa; las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

147. Respecto de los vicios advertidos en este fallo, en cuanto al artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Pose-

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

sión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, el Congreso del Estado de Yucatán en el siguiente periodo ordinario de sesiones deberá legislar a efecto de acatar las consideraciones vertidas en la presente sentencia.

148. También se invalida el artículo quinto transitorio, al prever: "El instituto deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere la presente ley, dentro de un año siguiente a la entrada en vigor de ésta."

149. Ya que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada,²⁸ y que ha transcurrido el plazo máximo de un año otorgado en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que haya cumplido su objeto, el instituto garante local deberá emitir los lineamientos a que se refiere la ley general en la Materia y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán.

150. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 100/2017.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto del Decreto 503/2017, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 9 del Decreto 503/2017, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de

²⁸ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.

Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 83, párrafo segundo, 114, párrafo segundo y transitorio quinto del Decreto 503/2017, por el que se expide la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil diecisiete y, en vía de consecuencia, del artículo 56, en su porción normativa "o bien cuando sean propios del pueblo maya", de la ley impugnada; las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

QUINTO.—Se condena al Congreso del Estado de Yucatán para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, legisle respecto de los vicios advertidos en este fallo en cuanto al artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, cuya invalidez se ha declarado en esta sentencia.

SEXTO.—Se condena al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán, a emitir los lineamientos a que se refiere el artículo transitorio quinto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que se le notifique la presente resolución a dicho instituto.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente

Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Ejecutivo del Estado.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su primer concepto de invalidez, identificado con la pregunta "¿El Congreso Local legisló sobre cuestiones de seguridad nacional e invadió competencias del orden federal?", consistente en reconocer la validez del artículo 9 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Her-

nández por consideraciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su segundo concepto de invalidez, identificado con la pregunta "¿Establecer que se deben promover acuerdos con instituciones públicas para auxiliar a dar respuestas en la lengua maya es discriminatorio en contra de otras comunidades indígenas?", consistente en declarar la invalidez del artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones diferentes, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tercer concepto de invalidez, identificado con la pregunta "¿Se invade la esfera competencial de la Federación al haberse establecido el requisito de conseguir una orden judicial a efecto de que el organismo garante puede efectuar una verificación a sujetos obligados que lleven a cabo funciones de seguridad pública?", consistente en declarar la invalidez del artículo 114, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su cuarto concepto de invalidez, alusivo al estudio de constitucionalidad del artículo quinto transitorio, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio quinto de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en declarar la invalidez, en vía de conse-

cuencia, del artículo 56, en su porción normativa "o bien cuando sean propios del pueblo maya", de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, así como en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con el agregado de que se obligue a realizar la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en condenar al Congreso del Estado de Yucatán para que, en el siguiente periodo ordinario de sesiones, legisle respecto de los vicios advertidos en este fallo en cuanto al artículo 83, párrafo segundo, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, cuya invalidez se ha declarado en esta sentencia. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutive sexto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en condenar al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Yucatán a emitir los lineamientos a que se refiere el artículo transitorio quinto de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que se le notifique la presente resolución a dicho instituto. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutive séptimo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de cinco votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán no asistieron a las sesiones de tres y cuatro de junio de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, el primero en razón de que integró la Comisión de Receso relativa al segundo periodo de sesiones de dos mil diecisiete y el segundo en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer periodo de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se considerarán de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 100/2017.

El once de junio de dos mil diecinueve, el Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante, "INAI"), en contra de diversas disposiciones contenidas en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán. Las preguntas constitucionales más relevantes consistieron en saber, por un lado, si el establecimiento de una obligación de promover acuerdos con instituciones especializadas para atender solicitudes en lengua maya, resultaba discriminatorio en contra de las demás comunidades indígenas. Por otro lado, se planteó la posible invasión competencial de la entidad a la Federación, al establecer un requisito procesal en la verificación que lleva a cabo el órgano garante local.

a) Razones de la mayoría

A la segunda pregunta planteada, la mayoría contestó en sentido positivo: se invaden competencias federales, al establecer el requisito de conseguir una orden judicial a efecto de que el organismo garante pueda efectuar verificación a sujetos obligados que lleven a cabo funciones de seguridad pública.

b) Razones del disenso

- Voto concurrente respecto del artículo 114 de la ley impugnada

Aunque comparto el sentido de lo resuelto, disiento de las consideraciones –reducidas en el engrose– referentes a la dificultad que impone el requisito para la operación del organismo garante (párrafo 121 del engrose). Como he votado en todos los asuntos relacionados con la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, considero que el mandato constitucional es claro en lo que concierne a la intención de homogeneizar los procedimientos y dejar este aspecto, completamente regulado en el ámbito federal. Por eso, en mi opinión, el análisis material y valorativo de los nuevos requisitos impuestos por la legislación local, son innecesarios, pues, de entrada, la entidad federativa carece de competencia para añadirlos.

- Voto particular respecto del estudio del artículo quinto transitorio

En este punto yo voté por la actualización de una causa de improcedencia por cesación de efectos del artículo impugnado. La mayoría consideró que la misma no se actualizaba, pues, aunque el plazo que disponía el artículo transitorio había transcurrido, materialmente no había agotado sus efectos pues los lineamientos en cuestión, no se expidieron. Desde mi punto de vista, en cuestiones de procedencia de los artículos transitorios, es necesario observar las funciones que cumplen, por un lado, y por otro, cuál de ellas está impugnada. Tal como lo desarrollé en la acción de inconstitucionalidad 42/2016, los artículos transitorios pueden cumplir con distintas funciones; hay un primer tipo de función estrictamente relacionada con el engranaje de una política legislativa, consistente en determinar el ámbito de validez temporal de la norma publicada –la entrada en vigor de la misma– o el de otras normas en el ordenamiento –su derogación– por la naturaleza de la función, estos artículos transitorios son temporales y se considera que sus efectos cesan una vez que se cumple lo que éstos disponen.

Por otro lado, existen artículos transitorios que no se ciñen a la tipología antes descrita, pues en vez de cumplir con una función relacionada con la política legislativa, tienen una función sustantiva. Ya sea que a través de ellos se asigne una competencia precisa –como ocurre en el caso concreto– o que se desarrollen bases sustantivas que condicionen la regulación que la autoridad emitirá en el futuro, estos artículos tienen un carácter complejo y, por su identidad con el cuerpo del texto normativo, requieren de un tratamiento diferenciado por parte del juzgador. Desde el punto de vista material, al cumplir con una función sustantiva, estos artículos transitorios deben ser estudiados como cualquier artículo integrante del cuerpo normativo, sin importar su denominación o su ubicación.

De esta forma, ante la existencia de estas dos categorías de funciones desarrolladas por los artículos transitorios –la estrictamente relacionada con la política legislativa y la

sustantiva–, el juzgador debe identificar el objeto de la impugnación y, a partir de ahí, modular su tratamiento. En ese sentido y a través de una interpretación funcional, deberá estudiar los artículos transitorios sustantivos, dejando de lado el carácter temporal y accesorio que clásicamente se le atribuye a los mismos.

En el caso concreto, el artículo impugnado disponía que el instituto debía expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refería la ley, dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la misma. El instituto accionante impugnó el establecimiento de un plazo distinto al de la ley general, y no la obligación de expedir lineamientos, que de hecho se encontraba en el cuerpo normativo de la ley impugnada, siendo que el artículo transitorio simplemente cumplía con una función de mecánica legislativa. Por esa razón, considero que, como transcurrió el plazo dispuesto, que fue lo impugnado, el artículo transitorio cesó en sus efectos, para los fines de la acción de inconstitucionalidad en cuestión.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 100/2017, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de once de junio de dos mil diecinueve.

En el presente asunto, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez de diversas disposiciones del Decreto 503/2017, por el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil diecisiete.

Aunque comparto el sentido y las consideraciones de la sentencia, me permito formular algunas aclaraciones.

En el considerando quinto se invalida el artículo 83, párrafo segundo, de la ley impugnada, que establece que los responsables en materia de protección de datos personales deben promover acuerdos para ser auxiliados en la recepción, tramitación y entrega de respuestas a las solicitudes de información, específicamente, en la lengua maya.

La invalidez decretada se sustenta en que excluye la posibilidad de llevar acuerdos para recibir y responder a solicitudes en otras lenguas indígenas, por lo que la norma es violatoria del principio de igualdad y no discriminación, respecto de personas que hablen una lengua distinta al castellano o al maya, por hacer distinción en otorgar un trato preferente en atención a la lengua/idioma que se use.

Comparto esa conclusión y las consideraciones que la sustentan; sin embargo, tal como lo manifesté al resolverse las diversas acciones de inconstitucionalidad 40/2018, 38/2016 y su acumulada 39/2016, y 47/2018 y su acumulada 48/2018, resueltas por el Pleno de este tribunal en sesiones celebradas el dos de abril, tres y diez de junio, de dos mil diecinueve, respectivamente; en mi opinión, debía incorporarse a la resolución la determinación de que no se cumplió con la consulta previa a las personas indígenas, reconocida en las convenciones de las que es parte el Estado Mexicano, así como en la Constitución, con sustento en las siguientes consideraciones:

La consulta previa a los pueblos indígenas ha sido abordada por diversos organismos internacionales, entre los que destacan los correspondientes al Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

La Organización Internacional del Trabajo adoptó en 1989 el "Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", en cuyo artículo 6 establece la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; establecer los medios para que puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; así como para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Además, prevé que las consultas de que se trata deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En ese sentido, el Convenio 169 de la OIT se constituye en una de las principales normas internacionales en materia de consulta previa, al establecer dos elementos centrales:

1. El deber de los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas a través de instituciones representativas de éstos; y,
2. La finalidad de las consultas llevadas a cabo mediante las directrices del convenio, consistente en lograr consentimiento entre gobiernos y pueblos indígenas sobre las medidas planteadas por los primeros y que puedan afectar a los segundos.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que el espíritu de la consulta y la participación constituye la piedra angular del Convenio 169, el cual exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados respecto de los temas que los afectan.

Además, el derecho a la consulta previa también tiene como fuente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en septiembre de 2007, de la cual destaca la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas ante cualquier medida que pueda afectarlos.

En los artículos 18 y 19 dispone:

"Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones."

"Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adop-

tar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual también es parte del Sistema de las Naciones Unidas,¹ en su artículo 27, dispone que: "*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.*"

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emitió la Observación General No. 23 en 1994, en la que desarrolló el alcance del artículo 27, afirmando que los derechos consagrados en dicho precepto sí implican el derecho de los grupos indígenas a participar en las decisiones que los afecten.²

El relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, quien tiene entre sus funciones, el deber de investigar formas de superar los obstáculos existentes para proteger los derechos de los indígenas a través del desarrollo del concepto de consentimiento libre, previo e informado, establece que deben seguirse los siguientes criterios:

- (i) No debe haber coerción, intimidación ni manipulación;
- (ii) El consentimiento debe basarse en la buena fe;
- (iii) El consentimiento debe obtenerse con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades;
- (iv) El consentimiento debe obtenerse luego de proporcionar suficiente y amplia información comprensible y en el idioma del pueblo; y,
- (v) El consentimiento debe obtenerse de las autoridades designadas por las mismas comunidades.

Con sustento en lo anterior, la consulta previa es un derecho de fuente convencional, el cual se encuentra integrado al parámetro de regularidad constitucional, en términos del artículo primero de la Constitución.

Además, el derecho a la consulta previa es consistente con el sentido de la reforma al artículo 2o. constitucional, en la cual se reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, dignos de especial reconocimiento y protección.

¹ Adoptado a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigencia el 23 de marzo de 1976

² "Aunque los derechos amparados por el artículo 27 sean derechos individuales, dichos derechos dependen a su vez de la capacidad del grupo minoritario para conservar su cultura, su idioma o su religión. En consecuencia, puede ser también necesario que los Estados adopten medidas positivas para proteger la identidad de una minoría y los derechos de sus miembros a gozar de su cultura y su idioma perfeccionándolos y a practicar su religión, en común con los otros miembros del grupo."

En el apartado B, fracción IX, del artículo 2o., la Constitución indica que los pueblos indígenas tienen derecho a que se les consulte en los siguientes términos:

"Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

"La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"...

"A. ...

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"I. a VIII. ...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

Así, en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal y en los estándares internacionales, considero que la sentencia debía referir que las autoridades debían llevar a cabo los correspondientes procedimientos de consulta a los pueblos indígenas, porque en el presente asunto, la porción normativa repercute en la protección a su derecho de acceso a la información, al establecerse la obligación a las responsables en la materia, de promover acuerdos con instituciones públicas especializadas, a efecto de ser auxiliadas en la recepción, trámite y respuesta a solicitudes de información en lenguas indígenas.

Esta propuesta resulta acorde con lo que he sostenido en materia de consulta previa, sea de personas con discapacidad o de pueblos indígenas. He expresado reiteradamente que la exigencia de consulta previa ante la afectación que se produce con la emisión de un acto legislativo, debe ser prudencial y tomar en cuenta las circunstancias de cada caso y el contenido de las normas impugnadas.

Así en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 151/2017, expresé que el análisis de afectación, en mi opinión, no debe realizarse necesariamente de manera sistemática, sino precepto por precepto; de tal manera que se tenga claro que puedan llegar a dañarse los derechos e intereses de la comunidad indígena.

Éstas son las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 100/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesiones públicas celebradas los días tres, cuatro y once de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizaron diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán.

Al analizar y discutir el segundo concepto de invalidez de la accionante, consistente en determinar si el artículo 83, segundo párrafo,¹ discrimina a hablantes de otras lenguas indígenas que no sean la maya, este Tribunal Pleno resolvió por unanimidad de votos declarar la invalidez del párrafo impugnado. En términos generales, se argumentó que la norma era violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación respecto de personas que hablan una lengua distinta al castellano o al maya, pues establecía un trato diferenciado injustificado entre los idiomas o lenguas en las que se pueden llevar a cabo los trámites en materia de protección de datos.

En relación con lo anterior, si bien accedí a que mi voto fuera sumado a efecto de lograr una mayoría calificada respecto de la invalidez del párrafo segundo, debo señalar que mi postura consistió en que debía declararse la **invalidez total** del artículo 83 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del

¹ Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Yucatán

"Artículo 83. Oficial de protección de datos personales

"Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en este capítulo y formará parte de la unidad de transparencia.

"Los responsables promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua maya, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente."

Estado de Yucatán, por razones distintas a las que se establecen en la sentencia, ya que (i) se trata de una disposición que directamente impacta en los derechos de comunidades indígenas y no medió una consulta previa para su emisión; y, (ii) al agregar "la lengua maya", el legislador local desatendió lo ordenado por el artículo 85 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

1. Ausencia de consulta indígena

Por un lado, como lo he sostenido desde la **controversia constitucional 32/2012**,² si bien es cierto que el artículo 2o. constitucional no contempla de manera explícita el derecho a la consulta previa, éste se encuentra reconocido implícitamente en la Constitución General y se deriva del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas recogido en el cuarto párrafo del artículo 2o. constitucional.³

Además, el derecho a la consulta se encuentra previsto en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, tratado del que México es Parte,⁴ por lo que forma parte del parámetro de regularidad constitucional. En efecto, dicha disposición establece que los gobiernos deberán:

"... a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; ..."

En este sentido, por lo que hace al caso concreto, resulta evidente que el precepto impugnado regulaba cuestiones que eminentemente incidían en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Yucatán, pues se establecía que: "*[l]os responsables promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua maya, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente*" (énfasis añadido). Consecuentemente, es claro que las comunidades indígenas del Estado de Yucatán contaban con un derecho a ser consultadas respecto del precepto legal impugnado.

En esta línea, observo que de las constancias que del expediente que integra la presente acción de inconstitucionalidad no se desprende que el Poder Legislativo de Yucatán hubiera consultado previamente a las comunidades indígenas en su territorio, ni que hubiera instruido un procedimiento adecuado, formal y transparente que tuviera la finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas. Por tanto, considero que en el caso existió una vulneración al derecho a una consulta previa de los

² Resuelta en sesión de 29 de mayo de 2014.

³ Artículo 2o. ...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico."

⁴ Adoptado en Ginebra, Suiza, el 27 de junio de 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

pueblos indígenas, lo que generaría la inconstitucionalidad de la totalidad del artículo 83 de la ley impugnada.

2. Violación de la ley general en la materia

Con independencia, como adelanté en párrafos anteriores, estimo que el artículo impugnado también resulta directamente violatorio del artículo 85 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,⁵ el cual establece claramente la obligación de realizar –con el apoyo de instituciones públicas especializadas– la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información "en la lengua indígena", es decir, **se refiere en general a cualquier lengua indígena y no a una en particular o específico**. Así, considero que el legislador local desatendió los principios y bases de la materia al especificar una determinada lengua –en el caso, el maya–, en lugar de establecer genéricamente "lengua indígena" como lo hace la ley general, para así incluir al universo de posibles lenguas de comunidades indígenas.

Desde mi óptica, los vicios de constitucionalidad antes advertidos eran de estudio preferente y hacían innecesario el análisis que realiza la sentencia respecto del derecho a la igualdad y no discriminación. Además, considero que el remedio más adecuado para corregir el vicio de inconstitucionalidad era declarar la invalidez total del artículo impugnado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁵ **"Artículo 85.** Cada responsable contará con una Unidad de Transparencia, se integrará y funcionará conforme a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta ley y demás normativa aplicable, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Auxiliar y orientar al titular que lo requiera con relación al ejercicio del derecho a la protección de datos personales;

"II. Gestionar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

"III. Establecer mecanismos para asegurar que los datos personales solo se entreguen a su titular o su representante debidamente acreditados;

"IV. Informar al titular o su representante el monto de los costos a cubrir por la reproducción y envío de los datos personales, con base en lo establecido en las disposiciones normativas aplicables;

"V. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren y fortalezcan mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO;

"VI. Aplicar instrumentos de evaluación de calidad sobre la gestión de las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO, y

"VII. Asesorar a las áreas adscritas al responsable en materia de protección de datos personales.

"Los responsables que en el ejercicio de sus funciones sustantivas lleven a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrán designar a un oficial de protección de datos personales, especializado en la materia, quien realizará las atribuciones mencionadas en este artículo y formará parte de la Unidad de Transparencia.

"Los sujetos obligados promoverán acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a la recepción, trámite y entrega de las respuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente."

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. DESAPARICIÓN FORZADA. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN TORNO A SU TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN.

IV. DESAPARICIÓN FORZADA. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE ESE DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272 BIS, 272 TER, 272 QUÁTER Y 272 QUINTUS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

V. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA AUSENCIA DE FACULTADES DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA SE ACTUALIZA EN VIRTUD DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JULIO DE 2015, AUN CUANDO NO SE HUBIERE EMITIDO LA LEY GENERAL CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272 BIS, 272 TER, 272 QUÁTER Y 272 QUINTUS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

VI. TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR SOBRE ESE DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272, FRACCIÓN XV, Y 297, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

VII. TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES. EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS, AL EQUIPARAR ESE TIPO PENAL CON EL DE ABUSO DE AUTORIDAD Y EL DE CONTRA LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272, FRACCIÓN XV, Y 297, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

VIII. TORTURA O TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES. LOS DELITOS DE ABUSO DE AUTORIDAD Y CONTRA LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, COMETIDOS A TRAVÉS DE LA INCOMUNICACIÓN, INTIMIDACIÓN Y OTROS TRATOS INHUMANOS O DEGRADANTES, INCIDEN CON DIFERENCIA DE GRADO EN LOS MISMOS BIENES JURÍDICOS Y HECHOS QUE LOS PREVISTOS POR AQUEL DELITO, POR LO QUE SU TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN CORRESPONDE EN EXCLUSIVA AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272, FRACCIÓN XV, Y 297, FRACCIÓN XIII, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272, PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "XV", Y 297, PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "XIII", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272, FRACCIÓN XV, ASÍ COMO SU PÁRRAFO ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "XV"; 272 BIS; 272 TER; 272 QUÁTER; 272 QUINTUS Y 297, FRACCIÓN XIII, ASÍ COMO SU PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "XIII", TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES QUE PUEDEN SER RETROACTIVOS A LA FECHA EN QUE ENTRARON EN VIGOR, ATENDIENDO A LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES Y A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 272, FRACCIÓN XV, ASÍ COMO SU PÁRRAFO ÚLTIMO EN LA PORCIÓN NORMATIVA "XV"; 272 BIS; 272 TER; 272 QUÁTER; 272 QUINTUS Y 297, FRACCIÓN XIII, ASÍ COMO SU PÁRRAFO PENÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "XIII", TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MORELOS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 105/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Morelos.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Morelos.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Los artículos 272 fracción XV, 272 Bis, 272 Ter, 272 Quáter, 272 Quintus y 297 fracción XIII, del Código Penal para el Estado de Morelos, contenidos en el Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son, en síntesis, los siguientes:

I. Los artículos 272 Bis, 272 Ter, 272 Quáter y 272 Quintus, establecen una tipificación deficiente del delito de desaparición forzada que resulta incompatible con el marco convencional en materia de derechos humanos, además de que las sanciones que establece no corresponden a la extrema gravedad del ilícito.

Al señalar el artículo 272 Bis que "comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención", se establece una definición incompleta del ilícito, que se traduce en una violación a los derechos de seguridad jurídica, legalidad y acceso a la justicia.

Es inconvencional el artículo combatido porque el sujeto activo puede ser cualquier persona, autorizada, apoyada o con aquiescencia del Estado, es decir, no exige que los autores materiales tengan forzosamente la calidad específica de servidores públicos o de autoridad, por lo cual no existe razón para solventar que lo exija la norma combatida.

El legislador local al redactar el tipo penal para el delito de desaparición forzada, no tomó en consideración que de conformidad con la normativa internacional la acción penal derivada de dicho ilícito no estará sujeta a término prescriptivo.

La Corte Interamericana ha establecido que los Estados tienen la ineludible obligación de sancionar las violaciones a derechos humanos, sobre todo en casos en los que la violación es pluriofensiva, como en el caso de la desaparición forzada.

En el Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana estableció que la disposición que describe el tipo penal debe asegurar la sanción de todos los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada, incluyendo a los particulares que actúen con apoyo o aquiescencia del Estado, es decir no debe limitarse a sancionar a los servidores públicos, sino que la norma penal debe redactarse de la forma más amplia posible. Además, el tipo debe prever tanto la negativa de reconocer la privación de la libertad, así como la de dar información sobre la suerte o el paradero de las personas.

Las sanciones previstas en los artículos combatidos no corresponden a la extrema gravedad del ilícito de desaparición forzada.

El artículo 1o. de la Constitución Federal establece la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. Asimismo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, dispone que los Estados deben comprometerse a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad.

La sanción del ilícito en cuestión debe responder a un principio de proporcionalidad, el cual implica que se determinen en función del ilícito a sancionar y el bien jurídico que se ve afectado en su comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Federal.

Debe considerarse un delito permanente o continuado porque una vez consumado sigue actualizándose hasta en tanto siga sin conocerse el paradero del sujeto o sujetos pasivos del delito, lo que acarrea como consecuencia colocarlos en un total estado de indefensión o hasta en tanto no se hallen sus restos o sean identificados.

La desaparición forzada es un tipo penal complejo pues de su consumación deviene la violación de múltiples derechos humanos, como el derecho a la libertad, a la integridad personal, a la vida, reconocimiento jurídico, etcétera.

Se considera un delito de extrema gravedad, pues su comisión se extiende a la afectación de diversas prerrogativas inherentes al ser humano, como consecuencia de las múltiples violaciones conexas de las que se deriva.

Las penas a imponerse deben ser apropiadas y tendentes a asegurar que su comisión no quede impune y se logre dar certeza a víctimas y familiares de que se ha pagado por el delito cometido a fin de cumplir lo dispuesto por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

El artículo 272 Ter combatido, establece que por la comisión del delito de desaparición forzada se aplicarán de 5 a 40 años de prisión, lo cual podría considerarse como suficiente. Sin embargo, los párrafos segundo y tercero del mismo precepto, establecen rangos de penas distintos al señalado con anterioridad, aplicables a los casos en que la víctima sea liberada dentro de los tres o diez días siguientes a su detención, imponiendo un rango de pena de ocho años a cuatro meses.

Además, el cuarto párrafo del precepto en mención establece la posibilidad de disminuir las penas hasta en una tercera parte, en caso de que el sujeto activo suministre información tendente al esclarecimiento de los hechos y hasta en una mitad cuando contribuya a la aparición con vida de la víctima, lo que genera una disminución de las penas, que resultarían en sanciones que no corresponden a la extrema gravedad del hecho de que se trata.

Lo anterior vulnera el artículo 22 constitucional, porque se obvia el principio de proporcionalidad de las penas al atenuar la sanción por el ilícito en cuestión.

Aunado a ello, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, establece que se podrán

establecer agravantes, tratándose de hechos que devinieren en la muerte del sujeto pasivo, o que fueren cometidos en contra de mujeres embarazadas, menores, personas con discapacidad u otras que se consideren parte de algún grupo vulnerable, sin embargo, el tipo penal establecido en los artículos impugnados no establece ninguna agravante.

El artículo 272 Quintus, establece la destitución del cargo de la autoridad que se niegue u oponga a permitir el acceso al lugar donde haya motivos para creer que se encuentra la persona desaparecida, excluyendo a los particulares que se negaran a permitir dicho acceso.

II. La fracción XV del artículo 272 y la fracción XIII del artículo 297, ambos del Código Penal para el Estado de Morelos, establecen como supuesto del delito de abuso de autoridad y de delitos contra procuración y administración de justicia conductas idénticas a las reguladas en los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, constituyendo una doble regulación, transgrediendo así los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, así como de protección especializada de las víctimas.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponen la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos. Sin embargo, las normas impugnadas generan un espectro de inseguridad jurídica y posibilitan violaciones a los derechos humanos.

El artículo 272, fracción XV, es inconstitucional pues genera inseguridad jurídica al sancionar a los mismos sujetos y por las mismas conductas que tipifica el diverso artículo 297, fracción XIII del ordenamiento combatido. Aunado a que las penas establecidas son distintas por lo que se impone una pena menor para delito con los mismos elementos.

Se contravienen los derechos de legalidad y seguridad jurídica al regular los mismos supuestos señalados en la fracción XV del artículo 272 y la fracción XIII del artículo 297 de la ley impugnada con los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos tipificados en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles.

El contenido de las normas impugnadas genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales.

En suma, los artículos combatidos deben invalidarse por establecer una tipificación del delito de desaparición forzada deficiente que no es compatible con el marco convencional en la materia y por generar una regulación dual de los hechos constitutivos de los delitos de tortura y tratos crueles e inhumanos, con distintos tipos penales y distintas sanciones que resulta en una vulneración directa de los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad y acceso a la justicia por parte de las víctimas.

TERCERO.—Preceptos que se consideran vulnerados. Son los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; I, inciso d), II, III y VII de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada; y 2, 3, 6 y 7 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

CUARTO.—Admisión. Mediante proveído de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 105/2017 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de veintidós de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación:

Los artículos impugnados se introdujeron como una medida de garantía a los derechos humanos, cumpliendo con ello también los tratados internacionales en la materia y demás recomendaciones emitidas en materia de derechos humanos.

Derivado de una resolución de la Corte Interamericana, el Estado Mexicano debía adoptar todas las medidas necesarias para tipificar la desaparición forzada con los estándares internacionales, con especial atención a lo dispuesto en el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; además señaló que en el Estado de Morelos es evidente la inexistencia de legislación sobre la materia, por lo que propicia aún más la desprotección de las personas frente a este delito.

Los artículos combatidos tienen como origen las reformas constitucionales y legales que en materia de combate a la corrupción fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación mediante decretos de veintisiete de mayo de dos mil quince y dieciocho de julio de dos mil dieciséis, por las cuales se construyó el andamiaje jurídico que permitió dar vida al Sistema Nacional Anticorrupción.

El referido decreto de reforma constitucional dispuso en su transitorio segundo que el Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto se encontraba compelido a aprobar las leyes secundarias.

Asimismo, el transitorio cuarto otorgó un plazo de ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio para que el Congreso de la Unión, las Legislatura de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidieran las leyes y realizaran las adecuaciones normativas correspondientes.

Las reformas y adiciones respecto del Código Penal para el Estado de Morelos, se encuentran ajustadas a los parámetros establecidos en el Código Penal Federal por el Congreso de la Unión.

No se genera una doble legislación en la materia dado que la propia Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes –referida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos–, es clara en establecer que los Estados tienen la capacidad de llevar a cabo las adecuaciones necesarias para tener un marco jurídico armonizado.

Dada la ausencia de legislación general en la que se prevea el tipo penal de desaparición forzada, el legislador local armonizó las disposiciones jurídicas estatales con las federales, esto es, resulta evidente que la intención del legislador es únicamente un ejercicio de armonización legislativa respetando los parámetros que la Federación ha determinado.

Lo que se colige además de lo establecido en el transitorio tercero del decreto que reformó la Constitución Federal en la materia, pues señala que la legislación sobre desaparición forzada de personas de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto se expida la Ley General por el Congreso de la Unión.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo. Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que las normas impugnadas fueron emitidas en estricto apego al ámbito competencial de facultades establecida en el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

El Código Penal para el Estado de Morelos fue reformado con la finalidad de una reingeniería en relación con los tipos penales que derivan de hechos relacionados con actos de corrupción, los cuales pueden ser cometidos no únicamente por servidores públicos, tal y como se plasma en el sistema actual sino de igual manera por particulares involucrados en actos públicos.

El Congreso Local consideró el deber de armonizar la legislación estatal para disponer de instrumentos eficaces para investigar a todo servidor público y particular que participe en hechos relacionados con la corrupción y así se advertirá a todos ellos que no se seguirá tolerando se traicione la confianza de la sociedad, justificando tal modificación legislativa en el hecho de que las normas jurídicas deben reformarse tomando como premisa fundamental la progresividad y no el retroceso sosteniéndose en este sentido la constitucionalidad de la norma atacada.

Se respeta el principio de supremacía constitucional pues las reformas del Código Penal para el Estado de Morelos contemplan idénticas definiciones, tipificación y penalización que la legislación federal.

Respecto del artículo 272, fracción XV, que establece, el delito de abuso de autoridad, así como del numeral 297, fracción XIII, que prevé los delitos de procuración y administración de justicia, es de manifestarse que si bien es cierto los mismos son similares, habiendo a todas luces diferenciación entre las mismas, hecho que se efectuó con el fin de especificar las características de cada uno de los delitos, y que el legislador consideró prudente con el ánimo de que la autoridad sancionadora pudiera aplicar la norma guiándose de conceptos con características específicas y penas variantes.

En ejercicio de la potestad de configuración normativa, el legislador puede adoptar diversas decisiones como las de criminalizar o despenalizar, atenuar, agravar, minimizar o maximizar sanciones, regular las etapas propias del procedimiento penal, reconocer o negar beneficios procesales, entre otros, siempre y cuando con ello no se comprometa la integridad de los valores, principios y derechos establecidos por la Constitución, tal y como aconteció con las reformas efectuadas a los preceptos combatidos en materia de desaparición forzada y tortura, en virtud de que dichos preceptos fueron reformados

respetando cada uno de los principios, como son el de acceso a la justicia, seguridad jurídica, legalidad, supremacía constitucional y convencional.

En el sistema jurídico mexicano la libertad de configuración legislativa está reconocida en dos vertientes: por un lado, a través del artículo 72, apartado F, de la Norma Suprema, mediante el principio general de derecho que dispone que la ley posterior deroga la ley anterior; la ley más reciente es determinante por corporeizar la voluntad temporalmente más inmediata del legislador.

La existencia de una libertad de configuración legislativa reconocida constitucionalmente implica que no toda retroactividad de la ley se encuentre prohibida por la norma suprema.

La legalidad penal es un límite a la potestad punitiva del Estado en el sentido que sólo pueden castigarse las conductas expresamente descritas como delitos en una ley anterior a la comisión del delito.

La acción de inconstitucionalidad es improcedente en términos del artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria, dado que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se encuentra en el supuesto establecido en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, dado que sólo tiene legitimación para promover el medio de control constitucional cuando se vulneren derechos humanos.

SÉPTIMO.—Intervención de la Procuraduría General de la República. El dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, en ausencia del procurador general de la República, se apersonó en el juicio designando delegados y señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

OCTAVO.—Cierre de la instrucción. Formulados alegatos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible con-

tradicción entre artículos del Código Penal para el Estado de Morelos con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹ dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, que obra agregado al expediente,² por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del jueves veinte de julio al viernes dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, por lo que al ser presentada el viernes dieciocho, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja cuarenta y nueve del expediente, resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

Suscribe el escrito respectivo, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.³

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes estatales que sean contrarias a los derechos humanos.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente. ..."

² Fojas 168 a 265 del expediente.

³ Foja 50 del expediente

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.⁴

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Morelos, por considerarlos contrarios a derechos humanos en tanto no se adecuan al marco internacional en la materia, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—Causal de improcedencia. El Congreso de Morelos hizo valer la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria en relación con la fracción II, inciso g), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior al considerar que los artículos combatidos no son violatorios de derechos humanos, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no tiene legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

Resulta infundada esta causa de improcedencia, en virtud de que el análisis relativo a si los artículos impugnados violan o no los derechos humanos contenidos en la Constitución General y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE."⁵

⁴ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. ..."

⁵ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, «con número de registro digital:» 181395.

QUINTO.—**Incompetencia del Congreso Local para legislar en relación con el delito de desaparición forzada.** De la lectura integral de la demanda se advierte que la accionante considera entre otros aspectos, que el Código Penal para el Estado de Morelos transgrede las facultades legislativas de la Federación, al regular la materia de desaparición forzada.

Suplidos en su deficiencia, son fundados los conceptos de invalidez en atención a lo que se expondrá a continuación:

El artículo 73, fracción XXI, constitucional, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 2 de julio de 2015)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra perio-

distas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales. ..."

Ahora bien, la Constitución General, en el inciso a) del citado texto, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes en las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

De la redacción de dicho precepto constitucional, se advierte que la competencia constitucional para legislar en materia de desaparición forzada corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión. En ese entendido, a partir de la entrada en vigor de la reforma a la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 constitucional, las Legislaturas Locales perdieron la competencia para legislar en la materia, esto es desde el once de julio de dos mil quince.

Aunado a lo anterior, el Congreso de la Unión al reglamentar dicho precepto constitucional, emitió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

En dicha legislación de carácter federal, el Congreso estableció los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como delitos vinculados, de observancia general en todo el territorio nacional de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que sea todavía más clara la atribución exclusiva del legislativo federal para regular lo relativo al delito de desaparición forzada.

Estos criterios sobre la facultad exclusiva de la Federación para legislar sobre los tipos penales y sus sanciones respecto de los delitos mencionados en el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal ha sido determinada por este Tribunal Pleno, en las acciones de inconstitucionalidad

2/2016,⁶ 48/2015,⁷ 1/2014,⁸ consideraciones que, en el presente caso, se reiteran en respecto a los delitos de desaparición forzada de personas y tortura.

En esos precedentes, relativos al delito de secuestro, se sostuvo sustancialmente que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, el cual prevé que el Congreso de la Unión expedirá la Ley General en Materia de Secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la competencia legislativa de las entidades federativas es residual respecto de la Federación, por lo que, los Estados sólo estaban en posibilidad de normar aspectos que no hubieren sido previstos en la citada ley general.

Asimismo, se aclaró que dicha potestad legislativa de los Estados, ha sido eliminada con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, conforme la cual corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación única que regirá en toda la República en materia procedimental penal, por lo que a partir de ella las entidades únicamente pueden continuar aplicando las normas que en ese momento se encontraran vigentes.

Ahora bien, los preceptos impugnados materia de este apartado establecen:

⁶ Sesión de ocho de agosto de dos mil dieciséis. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69. Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su primera parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 69, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa "secuestro".

⁷ Sesión de diecinueve de mayo de dos mil dieciséis. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la incompetencia del Congreso local para legislar en relación con los delitos de secuestro y trata de personas, consistente en declarar la invalidez de los artículos 100, párrafo segundo, y 109, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sonora, en las porciones normativas "secuestro" y "trata de personas".

⁸ Sesión de tres de agosto de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas argumentaciones, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con reservas, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, por lo que ve a la declaración de invalidez de los artículos 29 Bis y 100, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Sonora y 187, párrafo cuarto, del Código de Procedimientos Penales del Estado.

Código Penal para el Estado de Morelos.

"Artículo 272 Bis. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención. ..."

"Artículo 272 Ter. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas se le impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión. Si la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.

"Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.

"...

"Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima."

"Artículo 272 Quáter. Al servidor público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos."

"Artículo 272 Quintus. La oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta."

Como se advierte de la transcripción anterior, los artículos combatidos prevén el tipo penal de delito de desaparición forzada, así como las sanciones, agravantes y atenuantes aplicables a quienes cometan dicho ilícito.

Conforme hasta lo aquí expuesto es claro que el Congreso del Estado de Morelos invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre cuestiones relativas a la desaparición forzada, por lo que ha lugar a declarar la invalidez de los artículos 272 Bis, 272 Ter, 272 Quáter y 272 Quintus del Código Penal para el Estado de Morelos, en su texto contenido en el Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

No pasa inadvertido, que en términos del artículo 24 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,⁹ los delitos previstos serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando: i) se encuentre involucrado un servidor público federal; ii) Se actualicen hipótesis previstas en otra disposición que le otorguen competencia a la Federación; iii) Exista sentencia de un organismo internacional de protección de derechos humanos; iv) El Ministerio Público de la Federación lo solicite; o, v) Cuando involucre a una persona relacionada con la delincuencia organizada. En caso contrario, corresponderá a las autoridades de las entidades federativas.

Sin embargo, en la Constitución General se reservó la facultad legislativa en la materia a la Federación en cuanto a la determinación de los tipos penales y sus sanciones, por lo que el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas, se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en dicha norma, sin que puedan legislar al respecto. Por tanto, las referidas facultades de investigación y persecución, no el ámbito de competencia que le pudiera

⁹ "Artículo 24. La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades federales cuando: I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta Ley; II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación; III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta ley; IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada. "La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada."

reservar la ley general a la Legislatura Estatal no obstan para declarar la invalidez de los artículos combatidos.

Tampoco es óbice a las anteriores consideraciones, el argumento del Ejecutivo y el Congreso del Estado de Morelos, en el sentido de que en tanto no se expidiera la ley de la materia las legislaciones locales en la materia siguen vigentes. Es cierto que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada fue publicada el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete (con posterioridad a la emisión de las normas impugnadas) y en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional se reconoció la ultraactividad de la ley local mientras se expedía la ley general relativa.¹⁰ Sin embargo, este Tribunal Pleno ha sostenido que el mandato del Órgano Reformador de la Constitución no se trata de una instrucción de carácter formal, sino sustancial, esto es, no era necesario que se emitiera la ley general correspondiente para que se considerara que los Congresos Estatales ya no podían legislar en la materia, pues como ya se dijo desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73 de la Constitución Federal, el legislador local carecía de competencia para emitir leyes en materia de desaparición forzada.

SEXTO.—Incompetencia del Congreso Local para legislar en relación con los delitos de tortura y de tratos o penas crueles. De acuerdo con el marco normativo sentado respecto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, resulta igualmente fundado el concepto de invalidez relativo a la incompetencia para el Congreso del Estado de Morelos respecto a establecer tipos penales relacionados con el delito de tortura y de otros tratos o penas crueles.

Como ya quedó establecido, corresponde a la Federación la facultad exclusiva para establecer los tipos penales y las sanciones en las materias de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles.

Por otra parte, el Congreso de la Unión al reglamentar dicho precepto constitucional, emitió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la

¹⁰ "Tercero. La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, y que entró en vigor al día siguiente, esto es, con anterioridad a la publicación de las normas generales impugnadas (diecinueve de julio de dos mil diecisiete).

En la ley general referida se establecen los tipos penales y las sanciones de los delitos de tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes:

Capítulo tercero **Del delito de tortura**

"Artículo 24. Comete el delito de tortura el servidor público que, con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, o por razones basadas en discriminación, o con cualquier otro fin:

"I. Cause dolor o sufrimiento físico o psíquico a una persona;

"II. Cometa una conducta que sea tendente o capaz de disminuir o anular la personalidad de la víctima o su capacidad física o psicológica, aunque no le cause dolor o sufrimiento, o

"III. Realice procedimientos médicos o científicos en una persona sin su consentimiento o sin el consentimiento de quien legalmente pudiera otorgarlo."

"Artículo 25. También comete el delito de tortura el particular que:

"I. Con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público cometa alguna de las conductas descritas en el artículo anterior, o

"II. Con cualquier grado de autoría o participación, intervenga en la comisión de alguna de las conductas descritas en el artículo anterior."

"Artículo 26. Se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de quinientos a mil días multa, al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en el artículo 24 de la presente ley.

"Tratándose del particular a que se refiere el artículo 25 de esta ley, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y de trescientos a seiscientos días multa.

"Adicionalmente, cuando el sujeto activo tenga el carácter de servidor público, se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de

cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido con la pena privativa de la libertad."

"Artículo 27. Las penas previstas para el delito de tortura se aumentarán hasta en una mitad cuando:

"I. La víctima sea niña, niño o adolescente;

"II. La víctima sea una mujer gestante;

"III. La víctima sea una persona con discapacidad;

"IV. La víctima sea persona adulta mayor;

"V. La víctima sea sometida a cualquier forma de violencia sexual;

"VI. La condición de persona migrante o afrodescendiente, la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena de la víctima, o cualquier otro equiparable, sea la motivación para cometer el delito;

"VII. La condición de periodista o de persona defensora de derechos humanos de la víctima sea la motivación para cometer el delito;

"VIII. La identidad de género o la orientación sexual de la víctima sea la motivación para cometer el delito; o

"IX. Los autores o partícipes cometan el delito de tortura, con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre los hechos que conduzcan a la investigación de otro delito."

"Artículo 28. Las penas previstas para el delito de tortura se podrán reducir hasta en una tercera parte, cuando los autores o partícipes proporcionen a la autoridad competente información relevante o elementos de convicción que permitan esclarecer los hechos o identificar a otros responsables, siempre que estos no sean reincidentes y se garantice la reparación integral del daño a la Víctima."

Capítulo cuarto

Del delito de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

"Artículo 29. Al servidor público que en el ejercicio de su encargo, como medio intimidatorio, como castigo o por motivos basados en discrimi-

nación, veje, maltrate, degrade, insulte o humille a una persona, se le aplicará una sanción de tres meses a tres años de prisión y hasta doscientos días multa."

Ahora bien, a partir del decreto legislativo impugnado, los artículos 272, fracción XV y 297, fracción XIII del Código Penal para el Estado de Morelos, disponen literalmente lo siguiente:

"Artículo 272. Comete el delito de abuso de autoridad el servidor público cuando: ...

"XV. Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos inhumanos o degradantes. ..."

"Artículo 297. Son delitos contra la procuración y administración de justicia, los cometidos por los servidores públicos que incurran en algunas de las conductas siguientes:

"...

"XIII. Obligar al imputado a declarar en su contra, usando la incomunicación, intimidación o tortura; ..."

Los citados preceptos establecen que cometerá el delito de abuso de autoridad y contra la procuración y administración de justicia, el servidor público que obligue al imputado a declarar en su contra, usando la incomunicación, intimidación y tortura.

Así, es claro que respecto a los citados artículos, el Congreso del Estado de Morelos, invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar cuestiones sustantivas sobre el delito de tortura, equiparando el tipo penal con el de abuso de autoridad y delito contra la administración y procuración de justicia, por lo que ha lugar a declarar la invalidez de la fracción XV del artículo 272 y del numeral 297, fracción XIII, del Código Penal para el Estado de Morelos.

No pasa inadvertido que el legislador local estableció la tortura junto con otras conductas, como la incomunicación, la intimidación, la tortura o tratos inhumanos o degradantes, respecto de los delitos de abuso de autoridad y contra la administración y procuración de justicia. Sin embargo, lo cierto es que esas descripciones inciden, con diferencia de grado, en los mismos bienes jurídicos y hechos que los previstos y sancionados por los tipos penales especiales de tortura y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que

corresponden a la facultad exclusiva de la Federación, desde que se emitió la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

Como consecuencia de la invalidez de las porciones normativas, resulta innecesario el estudio de los argumentos dirigidos a la violación a los principios de certeza y seguridad jurídica, así como el de supremacía constitucional, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P/J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹¹

SÉPTIMO.—Extensión de efectos. En el considerando precedente se declararon inconstitucionales las fracciones XV del artículo 272 y XIII del numeral 297 del Código Penal para el Estado de Morelos, por contener descripciones típicas de delitos cuya tipificación y sanción corresponde al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

En el penúltimo párrafo del artículo 297 del Código Penal para el Estado de Morelos¹² en su porción normativa que dice "XIII" y en el último párrafo del artículo 272 de ese mismo ordenamiento,¹³ en su porción normativa que refiere "XV", se establecen sanciones para los tipos penales cuya inconstitucionalidad se declaró en esta ejecutoria.

El artículo 272, último párrafo, prevé la sanción correspondiente a la pena de prisión y días multa a quien cometa los delitos previstos en dicho numeral, fracción XV, entre otros; mientras que el precepto 297, penúltimo párrafo, establece la sanción a quien cometa cualquiera de las conductas señaladas en dicho artículo, entre ellas, la fracción XIII.

¹¹ "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto". Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «con número de registro digital:» 181398.

¹² "A quien cometa los delitos previstos en las fracciones IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XXI, XXII, XXIII, XXVII, XXVIII, XXX, XXXI, XXXII, XXXV, XXXVI y XXXVII, se le impondrá pena de prisión de cuatro a diez años y de cien a ciento cincuenta días multa."

¹³ "Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos previstos por las fracciones VI, XIII, XIV y XV, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización vigente en el momento de la comisión del delito."

En ese sentido, el contenido de esas porciones normativas dependen de las propias normas invalidadas, pues las primeras prevén la sanción aplicable a hechos descritos en las normas invalidadas. Por tanto, es plausible extender los efectos a las porciones normativas señaladas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P/J. 32/2006, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA."¹⁴

A mayor abundamiento, también se advierte que tales porciones normativas tienen el mismo vicio que motivó la invalidez de las normas impugnadas.

OCTAVO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁵ las declaratorias de invalidez a que se refiere este fallo se emiten conforme a los siguientes efectos:

¹⁴ Cuyo texto es el siguiente: "Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, «con número de registro digital:» 176056]

¹⁵ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; II. Los preceptos que la fundamenten; III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados; IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales 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; V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreesimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

1) Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos,

2) La invalidez decretada en este fallo podrá tener efectos retroactivos al diecinueve de julio de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor éste, conforme a lo dispuesto en su artículo transitorio segundo del decreto legislativo publicado en esa misma fecha en el periódico oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado de Morelos,¹⁶ acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada ley reglamentaria,¹⁷ atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal,

3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y a los Tribunales Unitarios del Décimo Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos; y,

4) Los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas o la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, según corresponda, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

¹⁶ "Segunda. El presente decreto entrará en vigor a partir del día diecinueve de julio de dos mil diecisiete, previa publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Estado de Morelos."

¹⁷ "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."

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 272, fracción XV, 272 Bis, 272 Ter, 272 Quáter, 272 Quintus y 297, fracción XIII, del Código Penal para el Estado de Morelos, reformados y adicionados, respectivamente, mediante Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 272, párrafo último, en su porción normativa "XV", y 297, párrafo penúltimo, en su porción normativa "XIII", del Código Penal para el Estado de Morelos, reformados mediante Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, en los términos precisados en el considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la causal de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales,

Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la incompetencia del Congreso local para legislar en relación con el delito de desaparición forzada, consistente en declarar la invalidez de los artículos 272 Bis, 272 Ter, 272 Quáter y 272 Quintus del Código Penal para el Estado de Morelos, adicionados mediante Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la incompetencia del Congreso Local para legislar en relación con los delitos de tortura y de tratos o penas crueles, consistente en declarar la invalidez de los artículos 272, fracción XV, y 297, fracción XIII, del Código Penal para el Estado de Morelos, reformados mediante Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa, el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones distintas, González Alcántara Carrancá por razones distintas, Esquivel Mossa por razones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a la extensión de efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 272, párrafo último, en su porción normativa "XV", y 297, párrafo penúltimo, en su porción normativa "XIII", del Código Penal para el Estado de Morelos, reformados mediante Decreto Número Dos Mil Ciento Noventa y Tres, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistentes en: 1) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, 2) determinar que la invalidez decretada en este fallo pueda tener efectos retroactivos, aten-

diendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal, y 4) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas o la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, según corresponda, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y a los Tribunales Unitarios del Decimoctavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Morelos, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos.

El Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión de catorce de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil diecisiete.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de enero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE ADUCEN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR UN MEDIO DE DEFENSA LOCAL PARA SU PROCEDENCIA (LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 5; 19, FRACCIÓN II; 37, FRACCIÓN I Y 131, FRACCIONES II Y VII, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. SUS FORMALIDADES Y ESTÁNDARES (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. FASES QUE LO COMPONEN.

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE UNA LEY SE HAYA EMITIDO EN UN LAPSO BREVE NO CONLLEVA, POR SÍ MISMO, LA VIOLACIÓN DE LAS FORMALIDADES QUE LO RIGEN (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. LA AUSENCIA DE UNA CONSTANCIA QUE DEMUESTRE QUE LA GACETA LEGISLATIVA CORRESPONDIENTE FUE REMITIDA VÍA ELECTRÓNICA A LOS DIPUTADOS EL DÍA ANTERIOR A AQUEL EN QUE SE CELEBRÓ LA SESIÓN EN LA QUE SE APROBÓ LA LEY IMPUGNADA NO IMPLICA QUE SE HAYA OMITIDO CIRCULARLA Y, POR ENDE, QUE ÉSTOS NO CONOCIERAN PREVIAMENTE EL CONTENIDO DEL DICTAMEN RESPECTIVO (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. PARA QUE UNA INICIATIVA DE LEY PUEDA INTEGRARSE A LA ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN CORRESPONDIENTE, ES NECESARIO QUE SE PRESENTE EN LA OFICIALÍA DE PARTES CON CUARENTA Y OCHO HORAS DE ANTICIPACIÓN (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

X. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. EL QUE DIO ORIGEN A LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA CUMPLIÓ CON EL REQUISITO DE REMITIR EL PROYECTO RESPECTIVO A LA COMISIÓN DE REDACCIÓN Y ESTILO, PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO (PROCESO LEGISLATIVO QUE REFORMÓ Y DEROGÓ DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. DEROGACIÓN DE UNA NORMA DIRECTAMENTE RELACIONADA CON LA MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS SIN QUE AL MOMENTO SE ENCUENTRE VIGENTE EL MARCO CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA (DESESTIMACIÓN DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 131, FRACCIONES II Y VII, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

XIII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS EXIGENCIAS POSITIVAS O NEGATIVAS.

XIV. DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. DEROGACIÓN DE UNA NORMA QUE POSIBILITA A LOS GOBERNADOS EJERCITAR UN INSTRUMENTO POR EL QUE PUEDEN OBTENER LA OPINIÓN SOBRE LA CONGRUENCIA DE LA INTERPRETACIÓN DE DISPOSICIONES JURÍDICAS LOCALES FRENTE A LOS DERECHOS HUMANOS (DESESTIMACIÓN DE LA DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XV. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ESTABLECE COMO REQUISITO PARA LOS ASPIRANTES AL CARGO DE PRESIDENTE DE AQUÉLLOS CONTAR CON TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XVI. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. REQUISITO PARA DESIGNAR A SU PRESIDENTE DE TENER PREFERENTEMENTE TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO Y CONTAR CON EXPERIENCIA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS O ACTIVIDADES AFINES (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XVII. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. EL REQUISITO PARA DESIGNAR A SU PRESIDENTE DE TENER PREFERENTEMENTE TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO NO IMPLICA QUE SU DESIGNACIÓN PUEDA RECAER EN ALGUIEN QUE NO CUENTE CON LA PERICIA Y LOS CONOCIMIENTOS RELACIONADOS CON LA DEFENSA, PROMOCIÓN Y TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XVIII. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. LOS PRINCIPIOS DEL ESTATUTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, EMITIDOS POR LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, NO OPERAN COMO PARTE DE AQUÉL.

XIX. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS EQUIVALENTES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SU NATURALEZA DE ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS CREA UNA ESFERA DE COMPLETA INDEPENDENCIA POR LA QUE NO PUEDEN QUEDAR SUJETAS O SUBORDINADAS A OTRA AUTORIDAD (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XX. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. LA ATRIBUCIÓN DEL TITULAR DE LA VISITADURÍA GENERAL DE DESIGNAR A LOS VISITADORES ADJUNTOS Y A LOS ADJUNTOS AUXILIARES NO QUEBRANTA LA AUTONOMÍA DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

XXI. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. EL HECHO DE QUE LOS VISITADORES ADJUNTOS Y AUXILIARES SEAN NOMBRADOS POR EL VISITADOR GENERAL Y SE DESEMPEÑEN COMO COADYUVANTES EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES NO IMPLICA QUE EXISTA INSUBORDINACIÓN O DESPRENDIMIENTO JERÁRQUICO RESPECTO DEL PRESIDENTE DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 37, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUERÉTARO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2016. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO. 6 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el veintidós de agosto de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro promovió acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la Ley de Derechos Humanos del Estado

de Querétaro en lo general, y en lo particular, los artículos 19, fracción II, y 37, fracción I, y todo el título sexto, así como la derogación de los diversos 5 y 131, fracciones II y III, de la citada legislación; publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el veintidós de julio del dos mil dieciséis; emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

"II. Órgano legislativo emisor de la norma general impugnada.

"La Quincuagésima Octava Legislatura del Estado de Querétaro ...

"III. Órgano ejecutivo promulgador de la norma impugnada.

"El Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro ..."

SEGUNDO.—El organismo demandante formuló los conceptos de invalidez que se sintetizarán en la parte considerativa de esta sentencia.

TERCERO.—Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro estima infringidos son los artículos 1o., 14, 16, 39, 40, 73, fracción XXIX-V, 102, apartado B, 116, 124 y 133; así como los diversos 1o., 2o. y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, adoptados en la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas A/ARES/48/134 el veinte de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (en adelante "principios de París").

CUARTO.—Mediante proveído del veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 73/2016, así como su turno al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento.

En diverso proveído del veinticuatro del mes y año citados, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos legislativo y ejecutivo locales, emisor y promulgador de la norma impugnada, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República, para que emitiera su opinión.

QUINTO.—En el informe rendido por el Congreso del Estado de Querétaro se señala, en síntesis, lo siguiente.

- En relación con el **primer concepto de invalidez**, sostiene que debe declararse infundado y, por ende, inoperante, ya que el procedimiento legislativo que precedió a la emisión de la norma controvertida satisfizo todas y cada una de las etapas procedimentales contenidas en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en otras palabras, de las constancias se advierte que se cumplieron con los requisitos de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia de la norma.

- Que en oposición a lo aseverado por la defensoría accionante, el artículo 48 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro no señala un término mínimo o máximo para que las comisiones emitan los dictámenes de las iniciativas que les sean turnadas, por lo que no puede hablarse de la existencia de un procedimiento sumario en el que la comisión haya dictaminado la iniciativa de ley de la norma controvertida.

- Cuestiona el argumento de la accionante, en el que ésta afirma que la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Legislatura Local, aprobó el dictamen sin conocer previamente el proyecto de ley; lo anterior lo refuta en virtud de que el proyecto de ley referido no puede existir sino hasta después de la aprobación, por el Pleno de la Legislatura, del dictamen correspondiente, según lo disponen los artículos 49 y 81 de la ley orgánica antes referida.

- Menciona que es ilógico que la comisión no hubiere analizado ni estudiado el dictamen antes de su aprobación, puesto que las autoras de la iniciativa dictaminada son precisamente integrantes de la Comisión Dictaminadora.

- Sostiene que el Pleno del Poder Legislativo de Querétaro no hizo caso omiso a la moción suspensiva presentada por un diputado integrante de la misma como lo asevera la defensoría; lo anterior así es porque dicha moción se sometió a votación y se declaró improcedente por virtud de haberse emitido un voto a favor y veintidós en contra, cuenta habida de que la citada moción tuvo su origen en una confusión del propio legislador que la propuso.

- Afirma que de ninguna manera puede sostenerse que la diversa iniciativa formulada por la defensoría actora –respecto de la norma controvertida–, fue ingresada en tiempo y forma para que fuera dictaminada de manera

conjunta por la presentada por los diputados integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Legislatura Estatal.

- Lo anterior ya que la iniciativa primeramente nombrada fue presentada el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, siendo que la formulada por la comisión legislativa se presentó el día trece del mes y año citados y se dictaminó el diecinueve siguiente, consecuentemente, resultó material y jurídicamente imposible discutir y analizar la iniciativa presentada por el órgano constitucional autónomo en esa fecha, y haber hecho lo contrario sí hubiera significado una violación al proceso legislativo.

- Señala que el hecho de que los legisladores elijan de manera voluntaria no hacer uso de la voz para expresar argumentos a favor o en contra del proyecto del dictamen, sólo denota que están de acuerdo con el contenido del documento.

- Finalmente, aduce que es erróneo que la reforma impugnada se haya aprobado a unas horas de haberse elaborado el dictamen, pues éste se presentó el diecinueve de julio de dos mil dieciséis y la aprobación del Pleno sucedió el día veintiuno siguiente. Asimismo, también es falso que la Comisión de Redacción y Estilo omitiera dar cumplimiento al artículo 81 de la ley orgánica mencionada anteriormente, pues así se acredita con las constancias de autos.

- En relación con el **segundo concepto de invalidez**, refiere que resulta infundado el argumento relativo a que la derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro vulneren los numerales 16, 73, fracción XXIX-V, 116 y 124 de la Constitución Federal.

- Refiere que si bien el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución General otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos incluyendo sus obligaciones, sanciones aplicables y procedimientos a seguir; sin embargo, la reforma impugnada no contraviene tal precepto constitucional, en razón de que tal reforma no fue dirigida al establecimiento de responsabilidades, obligaciones ni sanciones.

- Contrario a lo manifestado por la defensoría actora, se eliminó del párrafo segundo del artículo 131 de la ley combatida, lo referente a la remoción del presidente de la Defensoría cuando éste incurra en faltas graves descritas

en el citado párrafo; por lo que no se vulnera la competencia del legislador federal.

- El hecho de que le competa al Congreso de la Unión legislar en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos no implica que las Legislaturas Locales, en ejercicio de su competencia, no puedan realizar adecuaciones a su sistema normativo interno –incluyendo leyes en materia de derechos humanos–, relacionadas con las responsabilidades de quienes conforman los órganos garantes de derechos humanos; en este caso la única limitante es no traspasar la competencia que a cada órgano legislativo le corresponde.

- El artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y diversas normatividades, publicado el dieciocho de junio de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación que señala la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades, en forma alguna impide o prohíbe al legislador local la realización de adecuaciones a las leyes locales.

- Resulta inverosímil la manifestación de la accionante en el sentido de que se deba derogar la totalidad del artículo 131 de la ley impugnada, esto porque un acto de tal naturaleza representaría soslayar la comisión de conductas arbitrarias u omisiones de las obligaciones del presidente de la propia Defensoría de Derechos Humanos de la entidad.

- En contestación al **tercer concepto de invalidez** referente a la inconstitucionalidad de la derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro; señala que la derogación del referido precepto legal no priva a la defensoría actora –y a la ciudadanía– de un instrumento fundamental para la promoción de los derechos humanos en el ámbito no jurisdiccional de protección.

- Lo anterior se refuerza, ya que si bien el artículo derogado otorgaba a la Defensoría Local de Derechos Humanos la facultad de interpretar disposiciones potencialmente transgresoras de derechos humanos –con la naturaleza de una mera opinión no vinculatoria–, lo cierto es que esa facultad sólo corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- La derogación del aludido artículo no agravia lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Federal, dado que no se limita a la actora para que cumpla con su obligación de promover, res-

petar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

- En respuesta al **cuarto concepto de invalidez**, señala que contrario a lo aducido por la actora, el artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, no vulnera el carácter especializado de la defensoría como órgano constitucional autónomo y, por ende, los principios de París, y el artículo 10, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Argumenta que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal al igual que los principios de París, no precisan que quién presida el órgano constitucional autónomo de protección de los derechos humanos deba contar con una preparación profesional determinada ni con ciertos años de experiencia laboral en esa materia.

- En esa tesitura, menciona que el hecho de que la reforma impugnada permita que otras personas que no cuenten preferentemente con licenciatura en derecho, pero tengan conocimientos y experiencia afines con los derechos humanos –siempre y cuando cumplan con los demás requisitos legales– acceder a la presidencia del mencionado organismo constitucional autónomo, no impacta en el carácter de su especialización.

- En atención al **quinto concepto de invalidez**, puntualiza que resulta insuficiente e inoperante lo referente a la inconstitucionalidad del artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, que faculta al visitador general la designación de visitadores adjuntos y adjuntos auxiliares, lo cual –según la Defensoría– vulnera la autonomía del organismo local consagrada en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, así como en los principios de París.

- Desestima el anterior argumento, en razón de que es el presidente del propio organismo constitucional autónomo, quien designa al visitador general y éste a los visitadores adjuntos y visitadores auxiliares, en otras palabras, es la Visitaduría General perteneciente a la propia defensoría, la que designa a los visitadores adjuntos y adjuntos auxiliares.

- Finalmente, refiere que lejos de debilitar o mermar las facultades del presidente del órgano garante, se le está brindado la posibilidad de integrar un equipo de trabajo robusto según sus criterios, pues se le dota a dicho presidente la designación del visitador general, como así se dispone en el artículo

35, párrafo primero, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro (precepto cuya invalidez no se impugna).

SEXTO.—En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente:

- Por cuanto al **primer concepto de invalidez**, señala que los argumentos que ahí se contienen son infundados e ineficaces, puesto que descansan en una interpretación aislada, restrictiva e imparcial de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en relación con la Constitución Política del Estado de Querétaro y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Sostiene que la ley impugnada sí cumplió con los parámetros de validez previstos en la Constitución Local (artículos 16, 17, 18 y 19) y en la ley orgánica referida (título tercero); en todo caso, las violaciones que refiere la accionante son intrascendentes para el contenido efectivo de la norma.

- Reitera que contrario a lo alegado, la moción suspensiva propuesta por un diputado integrante de la Legislatura Local en la sesión del Pleno del Poder Legislativo Local sí fue atendida; explica que en dicha moción se solicitó se aclarara y se devolviera el dictamen inicial de la ley impugnada a fin de que la comisión correspondiente dictaminara conjuntamente ambas iniciativas, es decir, la que fue presentada en un principio y la que fue presentada posteriormente por la Defensoría del organismo actor; sin embargo, dicha moción fue puesta en votación económica y fue rechazada por veintidós votos en contra y uno a favor.

- Refiere que es ilógico que se atendiera a la moción suspensiva y se retrasara de esta manera la discusión de un proyecto de ley que pasó por todo el proceso legislativo necesario para estar en la orden del día de la sesión ordinaria del Pleno de la Legislatura del Estado, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 36, último párrafo, 42 y 44 de la ley orgánica de dicho Poder Estatal; por lo que de haber atendido la moción en los términos solicitados, se hubiera violado claramente el último párrafo del artículo 36 de la ley orgánica en cita.

- Por lo que hace al **segundo concepto de invalidez**, aduce que la accionante parte de una premisa falsa al aseverar que la ley controvertida es inconstitucional, en tanto que la Legislatura del Estado de Querétaro vulneró el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal que faculta al Congreso de la Unión para legislar las bases del Sistema Nacional Anticorrupción.

- Derivado de lo anterior, afirma que la Constitución General de la República no prevé un ámbito exclusivo de competencia en favor de la Federación para legislar en materia de responsabilidades de servidores públicos, sino que establece la implementación de un sistema complementario que involucra la participación conjunta de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

- Asimismo, refiere que el establecimiento de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, son facultades legislativas que se ejercen simultáneamente en un plano de coordinación entre Federación y Estados, con el fin de unificar criterios que impidan la evasión de dichas responsabilidades.

- Así, es claro que la intención del legislador no fue conceder a la Federación la exclusividad para regular la materia de responsabilidades de los servidores públicos, sino el establecimiento de aspectos generales, que en todo caso, deberán las autoridades legislativas, federales o locales, tomar en consideración para sancionar las acciones que deban regularse en leyes específicas.

- En conclusión a este aspecto, la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, no limita a las Legislaturas Locales su libertad de configuración normativa para el establecimiento de supuestos que deban sancionarse conforme a las particularidades de cada entidad federativa y sólo en su ámbito territorial de aplicación.

- En relación con el **tercer concepto de invalidez**, refiere que la derogación del artículo 5 de la ley atacada no es violatoria del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal ni de los principios de París, en función de que no se le quita a la Defensoría actora ni a la ciudadanía de un instrumento para la defensa de los derechos humanos, puesto que la facultad interpretativa y la opinión no vinculante derivada de ella, no representa una atribución de mayor trascendencia y utilidad para la propia ciudadanía, por lo que la Legislatura optó por eliminarla.

- En suma, concluye que con la derogación reclamada no se le quita al organismo actor la atribución principal que la constitución y la ley le otorgan, ni se deja sin materia su actuar.

- En lo tocante al **cuarto concepto de invalidez**, afirma que resulta improcedente ya que, contrario a lo aducido por la Defensoría, el artículo 19 de la ley impugnada no vulnera el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal ni los principios de París.

- En ese sentido, argumenta que el precepto constitucional antes citado no establece los requisitos para ser presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ni de los organismos constitucionales autónomos análogos pertenecientes a las entidades federativas.

- En igual orden de ideas, sostiene que tampoco los principios de París establecen algún requisito especial para el cual una persona deba ser integrante de un organismo de defensa de los derechos humanos.

- Por último, menciona que la Legislatura del Estado cuenta con libertad de configuración normativa para determinar los requisitos para ser presidente de la Defensoría de Derechos Humanos Estatal, en virtud de que en la Constitución Federal no se expresan tales requisitos, ni reserva competencia legislativa en esos aspectos al Congreso de la Unión, sirviendo de apoyo la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación número P/J. 5/2013 (10a.) «con número de registro digital 2002717» de rubro: "CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN LOS ESTADOS. CORRESPONDE A LOS CONGRESOS LOCALES LEGISLAR SOBRE LOS REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACER QUIENES PRETENDAN ACCEDER A AQUÉLLOS."

- Finalmente, en relación al **quinto concepto de invalidez**, relacionado con la impugnación del artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos de la entidad, refiere que la promovente pretende demostrar que la facultad del visitador general de designar visitadores adjuntos y visitadores auxiliares vulnera el principio de autonomía del organismo, ya que la Legislatura insiste en debilitar la facultades del presidente de la Defensoría; lo cual –a juicio del Poder Ejecutivo de la entidad– es inoperante.

- Lo anterior así lo afirma, ya que el segundo párrafo del artículo 35 de la ley atacada es exactamente igual al texto de la ley aprobada, promulgada y publicada con anterioridad en el Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga" el tres de septiembre de dos mil quince, de tal suerte que sólo sufrió un reacomodo en su estructura al haberse reformado a través de la ley que se combate, así como la primera porción normativa de la fracción I del artículo 37 de la mencionada ley.

- Luego, por no ser esos preceptos sustancialmente novedosos, no son susceptibles de ser impugnados mediante la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia sustentada por el Pleno del Alto Tribunal número P/J. 96/2007 «con número de registro digital 170882» de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN

NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUÉL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL."

SÉPTIMO.—La Procuraduría General de la República no formuló pedimento en relación con el presente asunto.

OCTAVO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre la reforma que dio origen a la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, así como diversas disposiciones de ésta, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso instrumento internacional denominado "principios de París", emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone:

"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. ..."

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional cuya invalidez se solicita, haya sido publicado en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora bien, tenemos que la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro fue publicada en el Periódico Oficial Local el veintidós de julio de dos mil dieciséis, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente que obra agregado a los presentes autos,¹ por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la presente acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del sábado veintitrés de julio al domingo veintiuno de agosto de dos mil dieciséis.

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la página veinte del expediente, la demanda se presentó el lunes veintidós de agosto de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, día hábil siguiente al de fenecimiento del plazo, por lo que es evidente que la presentación de la demanda es oportuna en términos del párrafo primero del artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal ya referido.

TERCERO.—Legitimación. Se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Miguel Nava Alvarado, en su carácter de presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, lo que acredita con la certificación expedida por el Segundo secretario de la Mesa Directiva de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado, así como con la copia certificada del Periódico Oficial de la entidad del seis de abril de dos mil doce, en las que consta que fue electo para ocupar dicho cargo para el periodo comprendido del doce de febrero de dos mil doce al once de febrero de dos mil diecisiete.²

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y, en el caso, como se ha indicado, se combate la invalidez de la Ley

¹ Fojas 26 a 29 del presente expediente.

² Páginas 21 a 25 del expediente.

de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, en lo general y, en lo particular, los artículos 19, fracción II, y 37, fracción I, así como la derogación de los diversos 5 y 131, fracciones II y III de la citada legislación, la cual fue expedida por la Legislatura del Estado a la que pertenece dicha Defensoría actora.

Así, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del propio artículo 105 constitucional, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley,³ el promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna una ley local de carácter general, y diversas disposiciones de ésta, que estima contraria a la Constitución Federal y a diversos tratados internacionales que protegen derechos humanos, pues planteó la vulneración a los artículos 14, 16, 73, fracción XXIX-V, 102, apartado B, 116 y 124, así como los diversos 1, 2 y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los principios de París; mismos que consagran diversos principios relativos a la legalidad y seguridad jurídica en la expedición de las leyes, a las facultades legislativas exclusivas del Congreso de la Unión y reservadas para los Estados de la Federación, la existencia de mecanismos protectores de los derechos humanos en favor de los gobernados de sede no jurisdiccional, así como la especialización y autonomía de los organismos constitucionales autónomos de defensa de los derechos humanos.

Por tanto, no cabe duda que la Defensoría accionante cuenta con la legitimación necesaria para promover la presente acción de inconstitucionalidad y quien comparece en su representación también tiene facultades para ello ya que en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 28, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,⁴ dicho funcionario cuenta con la representación necesaria.

CUARTO.—**Improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Querétaro, hace valer dos causales que en su concepto ameritan la improcedencia y, consiguientemente, el sobreseimiento del presente asunto.

³ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

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

⁴ "Artículo 28. El presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la Defensoría. ..."

En la causal de improcedencia que identifica con la letra A, sostiene que en la especie se actualiza la hipótesis prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro carece de legitimación para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General de la República, en relación con el numeral 1 de la citada ley reglamentaria, ya que dicho organismo sólo puede impugnar, en ésta vía de control constitucional, normas generales que vulneren derechos humanos tutelados por la Norma Fundamental o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, lo que no acontece en el caso en virtud de que la defensa emprendida por la accionante se dirige a la protección de su propia competencia, mas no a la protección de los derechos humanos de los gobernados.

La causa de improcedencia antes mencionada deviene infundada por las siguientes razones.

En efecto, como ya se precisó, la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro planteó, entre otros aspectos, la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica en la expedición de la norma impugnada, así como al derecho a un instrumento al alcance de los gobernados con el fin de proteger los derechos humanos; por lo que es evidente que en la presente acción de inconstitucionalidad, se plantearon violaciones a derechos humanos cuyos titulares son los gobernados que pudieran verse afectados por los actos de autoridad emanados de los entes públicos del Estado de Querétaro.

Así entonces, no pasa inadvertido para este Alto Tribunal el hecho de que el órgano promovente endereza la acción de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos a que aluden en la elaboración de sus conceptos de invalidez, ello con independencia de si la norma controvertida vulnera o no los derechos humanos aludidos, pues esa determinación no es propia del pronunciamiento sobre la legitimación activa, ya que basta con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la Norma Fundamental, para que se esté en aptitud de considerar que se materializa el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional.

Lo anterior, en términos de la jurisprudencia P./J. 36/2004 de este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER

UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.⁵

Ahora bien, por lo que toca a la diversa causa de improcedencia señalada con la letra B, en el que la autoridad legislativa informante refiere en esencia que se actualiza el contenido de la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria, por cuanto a que se debieron agotar las vías legales para la solución del conflicto constitucional, atendiendo al medio de control constitucional local estatuido en los capítulos segundo y cuarto del título segundo, de la Ley de Justicia Constitucional del Estado de Querétaro, lo anterior por así derivarse del numeral 29, fracciones II y III, de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Debe desestimarse la referida causa de improcedencia, pues como ya se dijo, la mencionada Defensoría de los Derechos Humanos planteó, entre otros aspectos, la vulneración a los principios de legalidad y seguridad jurídica en la expedición de la norma impugnada, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, por lo que no era necesario que agotara algún medio de defensa local, ya que adujo violaciones directas a la Constitución Federal.

De exigirse que se agotara el medio de defensa local no podría plantearse la acción de inconstitucionalidad que establece el artículo 105 de la Constitución Federal, ya que dicho medio de control únicamente procede en contra de normas de carácter general, y no en contra de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro al resolver el medio de defensa local, además de que evidentemente transcurriría en exceso el plazo de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley impugnada hubiera sido publicada en el correspondiente medio oficial, plazo previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

Sirve de apoyo al anterior razonamiento, la jurisprudencia P/J. 5/2003 «con número de registro digital 184721» sustentada por este Tribunal Pleno, cuyo rubro y texto que expresan lo siguiente:

⁵ El texto de la jurisprudencia es el siguiente:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Registro digital: 181395, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ESTABLECIDA EN LOS ARTÍCULOS 64, FRACCIÓN III, Y 65, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A LA ACCIÓN QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto en los artículos 64, fracción III, y 65, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, se advierte que compete a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado sustanciar los procedimientos en las acciones de inconstitucionalidad que se presenten en contra de leyes o decretos contrarios a la Constitución Local, ejercitados por el gobernador del Estado o cuando menos por la tercera parte de los miembros del Congreso Estatal, así como formular los proyectos de resolución definitiva que someterá al Pleno del citado tribunal. Sin embargo, si se toma en consideración que para que los sujetos legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentren obligados a agotar, previamente a esta vía constitucional, algún medio de defensa previsto en las leyes secundarias para la solución del conflicto, es presupuesto indispensable que la resolución que en él llegue a dictarse sea susceptible de impugnarse a través de dicho medio de control constitucional, resulta evidente que el citado medio de defensa contemplado en la Constitución Local no puede constituir una vía que deba agotarse previamente a la acción de inconstitucionalidad que establece la Constitución Federal, pues en ésta únicamente puede plantearse la no conformidad de normas de carácter general con la propia Ley Fundamental, pero no así de actos, como lo sería la resolución que llegara a dictar el mencionado Tribunal Superior de Justicia al resolver la acción local."

En diverso aspecto, cabe destacar que si bien los Poderes Legislativo y Ejecutivo⁶ del Estado de Querétaro no invocaron la actualización de la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno, de oficio, debe analizarla.

La referida causa de improcedencia versa en torno a que si los diversos dispositivos reclamados no fueron objeto de un cambio sustantivo respecto

⁶ Razonamiento que si bien no lo plantea como causa de improcedencia, en su informe alude a que no hay cambio normativo de los artículos 35 y 37 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

del texto anterior al que en esta vía se combate, por tanto, su impugnación deviene extemporánea al no haberse planteado en el momento procesal oportuno.

Es importante señalar que este órgano colegiado analiza la causa de improcedencia en el presente apartado y no en el diverso de oportunidad, en la medida de que el acto legislativo impugnado por la actora consiste en la "*Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro*" publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el veintidós de julio de dos mil dieciséis, por lo cual en el apartado de oportunidad se analizó si la acción constitucional promovida contra el decreto promulgatorio –entendido en su integridad– fue interpuesta dentro del plazo de treinta días siguientes a su publicación que delimita la ley reglamentaria.

Así, en el capítulo de causas de improcedencia se estudia, en cada caso, si las normas impugnadas sufrieron un cambio sustancial⁷ o no, puesto que de no ser así la parte actora debió controvertir su regularidad constitucional en el momento oportuno, es decir, desde su primera publicación.

Precisado lo anterior, debe tenerse presente que en la acción de inconstitucionalidad 28/2015,⁸ este Tribunal Pleno insistió en que para que se dé el supuesto de nuevo acto legislativo, deben reunirse los requisitos siguientes:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea substantiva o material.

En torno al primer aspecto, implica el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.⁹

⁷ Cabe señalar que sobre esta temática, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte adoptó por mayoría de seis votos el criterio que se ha denominado como de cambio "sustantivo" o "material", mientras que al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 11/2015, el citado criterio se aceptó por una mayoría de siete votos. En diversa sesión de seis de junio de dos mil dieciséis, al resolverse las controversias constitucionales 50/2012 y 60/2012, el Pleno reiteró el criterio en cita.

⁸ Resuelta el veintiséis de enero del dos mil dieciséis.

⁹ Constitución Federal.

El segundo, consiste en que la modificación sea sustantiva o material, es decir, se actualiza cuando existan verdaderos cambios en la norma general impugnada, a grado tal que modifiquen la trascendencia del contenido o el alcance del precepto legal.

Una modificación de esta naturaleza no podría sostenerse cuando únicamente reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado, ni mucho menos cuando solamente se ajuste el orden de las fracciones o párrafos de un numeral y que por cuestiones de redacción deban recorrerse; en la inteligencia que cuando existan inserciones, éstas no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron incluidas.

Para poder estar frente a un cambio significativo en el contenido y alcance de una norma general, ésta debe impactar a los elementos que anteriormente se establecían en el texto anterior, de modo que la modificación debe producir un efecto normativo al propio sistema al que pertenece, aunque sea sutil.

Así, no toda modificación puede estimarse como elemento para acreditar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, agotadas las fases del procedimiento legislativo, el ajuste que resulte, indudablemente, debe tener por consecuencia un cambio en el sistema jurídico al que pertenece el ordenamiento.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.) «con número de registro digital 2012802», de título, subtítulo y contenido siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUG-

"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: ..."
ley reglamentaria de la materia.

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

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

NADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.—Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema."

Por resultar ilustrativo para el estudio en mención, a continuación se inserta un cuadro comparativo de los preceptos impugnados, destacándose las partes que sufrieron modificaciones:

Texto anterior a la reforma	Texto actual
<p>"Artículo 5. La Defensoría, a petición ciudadana, podrá emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violen disposiciones en materia de derechos humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias."</p>	<p>"Artículo 5." (Derogado, P.O. 22 de julio de 2016)</p>

<p>"Artículo 19. La Defensoría estará a cargo de un presidente, quien deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:</p> <p>...</p> <p>II. Tener título de licenciatura en derecho y contar con un mínimo de ocho años de experiencia laboral en trabajos relacionados con la defensa de los derechos humanos; ..."</p>	<p>"Artículo 19. La Defensoría estará a cargo de un presidente, quien deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:</p> <p>...</p> <p>II. Tener <u>preferentemente</u> título de licenciatura en derecho y contar <u>con experiencia en materia de derechos humanos o actividades a fines (sic) reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales y tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección.</u>"</p>
<p>"Artículo 37. El visitador general, tiene las siguientes facultades:</p> <p>I. Designar a los visitadores adjuntos; ..."</p>	<p>"Artículo 37. El visitador general, tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>I. Designar a los visitadores adjuntos y <u>visitadores adjuntos auxiliares</u>; ..."</p>
<p>"Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:</p> <p>...</p> <p>II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de derechos humanos;</p> <p>...</p> <p>VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura; ..."</p>	<p>"Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:</p> <p>...</p> <p>II. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)</p> <p>...</p> <p>VII. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)."</p>

De lo anterior, se advierte que respecto de los artículos 5 y 131, fracciones II y VII, sí existe un cambio sustancial, debido a que las porciones normativas que se contenían en el texto anterior fueron derogadas, debido a que, por una parte, se eliminó como facultad de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro el emitir –a petición de parte– una opinión respecto de la interpretación de dispositivos legales estatales frente a los derechos humanos y, por otra, se suprimieron dos causas –graves– por virtud de las cuales se puede remover del cargo al presidente de la Defensoría.

Motivo por el cual es posible estimar que sobre las disposiciones jurídicas impugnadas, no se actualiza la causa de improcedencia respectiva, debido a que su contenido no puede ser aplicado al haber sido expulsadas del correspondiente ordenamiento jurídico.

En diverso aspecto, por lo que hace a la reforma artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos de la citada entidad federativa, el legislador modificó uno de los requisitos que debe cumplir la persona que aspira a ser presidente del órgano autónomo de protección de los derechos fundamentales, ya que si bien se solicita de manera *preferente* o *prioritaria* la presentación del título de licenciado en derecho, no se estima como un elemento indispensable siempre y cuando se demuestre la experiencia o pericia en materia de derechos humanos (su defensa y tutela), o en actividades afines conforme a las leyes nacionales e internacionales.

Asimismo, en el referido numeral se eliminó el tiempo que debe contar el aspirante al cargo respecto de la experiencia en la protección de derechos humanos; de ahí que sea patente el cambio sustancial, dado que el texto actual da una pauta distinta en el cumplimiento de los requisitos para ser designado como presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

De modo que tratándose de esta porción normativa tampoco se actualiza la causa de improcedencia estudiada.

Por otra parte, en torno al numeral 37, fracción I, de la ley en comento, el legislador añadió como facultad del visitador general del organismo referido designar no únicamente a los visitadores adjuntos –cuestión que anteriormente ya contemplaba el artículo–, sino que ahora también acontece en relación a los visitadores adjuntos auxiliares.

Sobre este tema debe tenerse presente que en la legislación respectiva, previa a las reformas impugnadas en esta acción de inconstitucional-

dad, no existía disposición legal por virtud de la cual se delegara expresamente al visitador general la atribución de designar al visitador adjunto auxiliar, sino que únicamente se establecía que dicho funcionario quedaba a cargo del titular de dicho órgano interno, para el apoyo de sus funciones, como se desprende del artículo 35, tercer párrafo, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.¹⁰

Ahora, esa facultad de designación podía atribuírsele al presidente de la Defensoría, mediante la interpretación del numeral 28, fracción IV, de la ley de la materia, en el que se preveía que el titular del órgano autónomo referido contaba con la potestad –residual– de nombrar a los servidores públicos y al personal, con las excepciones que la ley señala expresamente; es decir, que por exclusión podía designar a los servidores públicos adscritos al propio organismo siempre que no se encomendara a otro funcionario.

Por tanto, si de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, vigente antes de las reformas aquí impugnadas, no existía disposición por la cual se reservará a determinado titular el nombramiento de los visitadores adjuntos auxiliares, ésta podía ser ejercida por el presidente de la Defensoría de Derechos Humanos Local.

Enseguida, en el texto actual del artículo 37, fracción I, de la ley aludida, sí se determina como atribución exclusiva del visitador general el nombrar a las personas que fungirán como visitadores adjuntos auxiliares, de modo que tal facultad no puede ser efectuada por el presidente del organismo; lo que pone de relieve que existe un cambio sustancial en el vigente texto normativo en comparación con el anterior, en la medida en que el ajuste tiene un impacto significativo en las potestades conferidas a los titulares de las dependencias orgánicas de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

En esa virtud, resulta infundada la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Frac-

¹⁰ "Artículo 35. El visitador general será designado por (sic) Legislatura en los mismos términos establecidos para el secretario ejecutivo; durará en su cargo cinco años, con posibilidad de ratificación hasta por un periodo igual, por una sola vez.

"...

"El visitador general, para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de visitadores adjuntos, visitadores adjuntos auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento. ..."

ciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Consecuentemente, y al no advertirse alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—**Conceptos de invalidez.** La parte promovente hizo valer diversos motivos de disenso contra la regularidad constitucional de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, que en esencia son del tenor siguiente:

A) La ley impugnada contraviene las formalidades esenciales del procedimiento legislativo previstas en los artículos 14 de la Constitución Federal; 2o. y 28 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como los principios de París –relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos–, en razón de que se instruyó de manera sumaria impidiendo alcanzar los fines de una democracia deliberativa en su aprobación; los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, así como el Pleno del Congreso Local aprobaron el dictamen relativo sin conocer el proyecto de ley; y, además, se pasó por alto la moción suspensiva presentada por un diputado del Partido de la Revolución Democrática, con motivo de la diversa iniciativa de reforma presentada por la demandante.

Al respecto, la promovente sostiene que de la versión estenográfica de la sesión de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, así como de la del Pleno de la Legislatura, se advierte que los legisladores no tuvieron la oportunidad de reflexionar sobre los fines de la reforma y, por ende, su análisis y discusión no son acordes con el principio de democracia deliberativa.

Que la referida Comisión infringió el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro,¹¹ pues omitió el análisis, discusión y dictaminación de la iniciativa de reforma, que sobre la misma legislación presentó oportunamente la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, debiéndolas acumular en un solo expediente.

¹¹ "Artículo 40. (Participación del autor de la iniciativa) El autor de la iniciativa deberá ser invitado a participar en el debate del dictamen ante la comisión que corresponda."

En ese sentido, al no atenderse la moción suspensiva y menos aún la iniciativa de reforma presentada por la propia actora, se dejó de garantizar que en la creación de la norma se respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igual y, además, la posibilidad de que se estudien en su conjunto las iniciativas presentadas sobre un mismo ordenamiento.

Por otra parte, que el proceso legislativo es violatorio del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, en virtud de que la ley combatida se aprobó a unas horas de haberse elaborado el dictamen, sin discusión y análisis en el Pleno de la Legislatura y menos aún sin turnarse materialmente a la Comisión de Redacción y Estilo para la elaboración de la minuta correspondiente; omisión que trasciende a la validez de la norma, pues es esta última el órgano competente para remitir el proyecto de ley aprobado al Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación.

B) El Poder Legislativo del Estado carece de competencia para legislar (emitir, derogar o abrogar) en relación con disposiciones que tengan por objeto establecer causas graves para la remoción del presidente, secretario ejecutivo y visitador general, todos de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, conforme a lo dispuesto en los artículos 16, 73, fracción XXIX-V, 116 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto se reserva al Congreso de la Unión la facultad de establecer las conductas que se consideraran graves para efecto de que los servidores públicos sean removidos de sus cargos; de ahí que resulta inconstitucional que la Legislatura Estatal haya derogado las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

En todo caso, si la intención de la Legislatura demandada fue la de homologar el sistema local de sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al régimen federal, tratándose de infracciones graves, entonces debió derogar todo el precepto legal, mas no sólo una porción normativa de éste.

Conforme a lo dispuesto en la fracción XXIX-V del artículo 73 de la Carta Magna, corresponde a la Federación, a través de las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión, establecer el catálogo de faltas administrativas graves en que puedan incurrir los servidores públicos; por lo que en todo caso la Legislatura Local debió derogar en su totalidad el precepto combatido y no sólo dos de los supuestos previstos como infracciones graves.

El artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas señala que tal ordenamiento entrará en vigor al año siguiente de su publicación, debiéndose aplicar mientras tanto las legislaciones federales y locales de la materia que se encuentren vigentes; empero, tal situación no faculta al Poder Legislativo de la entidad federativa para expedir nuevas disposiciones, modificar o derogar las existentes, sobre ese tema, sin que esa disposición de tránsito incluya la posibilidad de legislar en el ámbito interno.

C) La derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro es contraria a los artículos 1o. y 102, apartado B, de la Constitución Federal, en relación con los principios de París –relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos–, ya que priva a la ciudadanía de un mecanismo alterno de protección a sus derechos humanos; por lo que debe mantenerse vigente en atención al principio de progresividad de los derechos humanos.

D) Debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pues al establecerse que el organismo de protección de Derechos Humanos puede ser presidido por un profesional que no necesariamente tenga título de licenciado en derecho, atenta contra el carácter especializado de aquél y menoscaba su autonomía y eficiencia, en contravención con el artículo 102, apartado B, constitucional y los principios de París –relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos–.

El Poder Legislativo demandado perdió de vista que la creación de un organismo autónomo de protección a derechos humanos responde a la necesidad de encomendar a un órgano especializado cierta función primaria del Estado; por lo que al abrir la posibilidad de que el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro sea una persona que cuente con "*experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales*", sin que cuente con título de licenciado en derecho, perjudica a la sociedad por no tener a su alcance un organismo especializado en la materia.

E) Es inconstitucional la reforma al artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, por infringir la autonomía que debe revestir al organismo de protección de derechos humanos de esta entidad federativa, conforme a lo dispuesto en el numeral 102, apartado B, de

la Constitución Federal, en virtud de que se anuló la facultad del presidente de aquél para nombrar a visitadores adjuntos y auxiliares, reservándose esa atribución, únicamente, al visitador general; en perjuicio, además, del eficiente desempeño de la defensoría, la cual no debe estar sujeta a instrucciones o indicaciones de servidor público alguno.

SEXTO.—Consideraciones y fundamentos. La síntesis de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora revela que el primero de ellos se dirige a evidenciar violaciones al proceso legislativo que dio origen a la ley de reforma combatida, el cual, de resultar fundado, haría innecesario el estudio del resto de los argumentos hechos valer, encaminados a demostrar, en lo individual, la inconstitucionalidad de los preceptos legales reclamados.

En ese entendido, por cuestión de técnica, el examen de los referidos planteamientos se emprende en el propio orden en el que fueron planteados por el demandante.

I. Violaciones al proceso legislativo de la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

Previo al estudio de los argumentos de la accionante respecto de la violación al proceso legislativo, es menester partir de lo que este Tribunal Pleno ha establecido en múltiples precedentes,¹² en relación con que, en un Estado democrático, la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

¹² Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas, y 107/2008.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos:¹³ por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías como de

¹³ Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, de rubro y contenido siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

las minorías políticas. Es precisamente este peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su indefectible respeto.

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

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

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

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14,

segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. 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 a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que, de lo que se trata, es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Significativo resulta precisar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno de la Legislatura Estatal y publicado oficialmente.

Sirve de apoyo la jurisprudencia P/J. 94/2001 «con número de registro digital: 188907», publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, bajo el rubro y contenido siguientes:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

De lo transcrito se advierte que en el desarrollo del procedimiento legislativo, que finaliza con la publicación de la norma de que se trate, pueden desprenderse una serie de violaciones de índole formal que sí repercuten en la validez de la porción normativa relativa, ejemplo de ello sería cuando la ley o

decreto se apruebe sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, motivo por el cual en este supuesto, la violación sí trascendería de modo fundamental a su validez.

Caso contrario sucedería cuando en el procedimiento legislativo se emplee un trámite distinto al previsto en la normatividad aplicable para el análisis o estudio de una iniciativa de ley o decreto; ejemplo de esto acontecería cuando una propuesta sea dictaminada por una comisión legislativa distinta a la que no le correspondía efectuar esa función; en este supuesto, la anotada violación es formal, pero a pesar de acreditarse su persistencia, carecería de relevancia jurídica, debido a que se contrae al cumplimiento de requisitos secundarios, que a pesar que existe precepto legal que ordene su cumplimiento, lo cierto es que tiene por objeto o finalidad facilitar el estudio, discusión y aprobación de los proyectos de decreto o ley, quedando subsanada dicha irregularidad cuando el Pleno de la Legislatura aprueba el contenido de las propuestas, en estricto acatamiento de las formalidades que realmente trascienden en la elaboración, discusión y aprobación de normas generales.

De ese modo, el verdadero análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar, es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad en el procedimiento trasciende o no de modo fundamental en la validez constitucional de la norma que se reclame.

En aras de analizar si la creación del ordenamiento combatido es acorde con las formalidades del proceso legislativo, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquél en la entidad federativa respectiva.¹⁴

Al respecto, la Constitución Política del Estado de Querétaro, establece que el Poder Legislativo sujetará la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos a las reglas establecidas en la legislación de la materia.

¹⁴ Constitución Política del Estado de Querétaro

"Artículo 19. La Legislatura del Estado, para la interpretación, creación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos, deberá observar la ley y reglamentos correspondientes, los cuales se sujetarán a lo siguiente:

"I. Las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo; los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del Pleno;

"II. Las comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen que proponga: ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas. En ningún caso se podrá dispensar su dictamen;

De tal suerte, las iniciativas de ley, de decreto, de acuerdo, los dictámenes y las resoluciones, se harán del conocimiento del pleno; las comisiones, respecto de las iniciativas, emitirán dictamen en el que propongan ser aprobadas en sus términos o con modificaciones, o bien, ser rechazadas, sin que en supuesto alguno pueda dispensarse su dictamen.

"III. Se podrá invitar a participar en los debates al autor de la iniciativa;

"IV. Para resolver se emitirá votación requiriéndose mayoría, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado;

"V. Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas a la Legislatura del Estado, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas; de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla;

"VI. El titular del Poder Ejecutivo no podrá observar las resoluciones de la Legislatura, cuando:

"a. Se trate de resoluciones relativas a la suspensión y desaparición de algún Ayuntamiento, a la revocación de mandato, a la suspensión o inhabilitación de sus integrantes;

"b. Se trate de la declaración de procedencia o de juicio político;

"c. Se trate de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta;

"d. Las reformas aprobadas por el Constituyente Permanente;

"VII. Si la Legislatura al resolver sobre un proyecto observado, presentara un proyecto alternativo, a éste se le dará tratamiento de proyecto enviado para su publicación por primera vez;

"VIII. Si el titular del Poder Ejecutivo no devuelve con observaciones el proyecto aprobado, deberá publicarlo en un lapso de treinta días naturales siguientes a su recepción. En caso de no hacerlo, la Legislatura del Estado lo publicará;

"IX. Si la ley, decreto o acuerdo no señala el día en el que deba comenzar a observarse, será obligatoria desde el día siguiente al de su publicación. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y las disposiciones reglamentarias de ésta, para su vigencia y validez, no requerirán de la promulgación ni la publicación por parte del Poder Ejecutivo."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro

"Artículo 32. (Generalidades) El proceso a que se someterán las iniciativas de ley, decreto o acuerdo, será el establecido en la presente ley."

"Artículo 33. (Naturaleza de las resoluciones) Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

"a) Ley: La norma jurídica de carácter general, impersonal y abstracto, con efectos coercitivos.

"b) Decreto: La resolución expedida por el Poder Legislativo, cuyos efectos normativos se contraen a tiempos, lugares, personas o corporaciones determinadas y concretas, así como las expedidas con motivo de la designación o elección de gobernador provisional, sustituto o interino; y las resoluciones de la Legislatura, como parte del Constituyente Permanente Federal.

"c) Acuerdo: La resolución expedida por el Poder Legislativo, en materia de su administración, gobierno interior o procedimientos legislativos, la que contiene una declaración general de carácter político o cualquier otra que se emita en ejercicio de sus funciones."

"Artículo 36. (Trámite preferente de asuntos) En los trámites relacionados con las iniciativas del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, que a su solicitud de éstos requieran ser resueltos por la Legislatura en un plazo menor a los establecidos en la presente ley para cada etapa del proceso legislativo, la Junta de Concertación Política podrá señalar plazos distintos, mismos que deberán de cumplir las dependencias y órganos del Poder Legislativo para tal efecto. De igual forma, se establecerán plazos menores para los asuntos que acuerde la Junta de Concertación Política.

"En ningún caso podrá dispensarse alguna etapa del proceso legislativo."

El Texto Constitucional Local también prevé que para aprobar una ley se requerirá votación mayoritaria, salvo que se trate de proyectos observados por el titular del Poder Ejecutivo, en cuyo caso se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura del Estado.

"Artículo 44. (Turno de la iniciativa) En un plazo máximo de cinco días contados a partir de su recepción o aclaración, según corresponda, las iniciativas recibidas serán turnadas para estudio y dictamen a la presidencia de la Comisión competente, con conocimiento de sus integrantes.

"Las iniciativas turnadas se darán a conocer a los integrantes de la Legislatura de manera electrónica."

"Artículo 46. (Acumulación de iniciativas) Cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, el presidente de la mesa directiva podrá ordenar que se acumulen en un sólo expediente y se dictaminen conjuntamente."

"Artículo 48. (Obligatoriedad de emitir dictamen) Las comisiones deberán emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien, rechazarla, pero no podrá dispensarse en ningún caso su dictamen... .

"En las modificaciones se podrán suprimir fragmentos de la iniciativa, hacer variaciones de forma o de fondo y adicionar o complementar el texto original con elementos distintos a los que formen parte de la iniciativa."

"Artículo 49. (Requisitos del dictamen) Los dictámenes deberán de reunir los siguientes requisitos:

"I. Nombre de la Comisión y fecha de emisión del dictamen;

"II. Antecedentes, que contendrán el nombre del asunto que se dictamine, la fecha de turno del asunto a la Comisión y, en su caso, la relación de actos llevados a cabo por la comisión para el análisis del asunto;

"III. Considerandos, que contendrán la fundamentación, motivación y los razonamientos lógicos jurídicos que sustente el sentido de los puntos resolutivos;

"IV. Puntos resolutivos, que señalen claramente la propuesta al Pleno para la aprobación o rechazo del asunto que lo origina y los trámites administrativos que correspondan;

"V. Texto del proyecto legal que, en su caso, se proponga, considerándose como tal el texto de ley, decreto o acuerdo a aprobarse;

"VI. Firma autógrafa del presidente y secretario de la comisión; y

"VII. Nombre de los integrantes de la comisión, registro de su asistencia a la sesión de aprobación del dictamen y sentido de su voto."

"Artículo 53. (Apertura de la discusión del dictamen) El presidente de la Legislatura abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse ya fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura, mediante el informe que para tal efecto rinda el director de Asuntos Legislativos y Jurídicos."

"Artículo 61. (Moción suspensiva) Los diputados, en cualquier momento, hasta antes de que se declare la apertura de la votación, podrán solicitar la suspensión de alguna discusión y otros impugnar dicha solicitud, bastando en cada caso que se explique la razón que los motive. En este caso, se consultará al Pleno la procedencia de la solicitud, mediante votación económica.

"El presidente de la Legislatura, al declarar la procedencia de la suspensión, establecerá si el efecto de la resolución es remitir el dictamen a la comisión que lo propuso para replantear su contenido o solamente para prorrogar su lectura y discusión, hasta una sesión posterior.

"No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de cada asunto."

"Artículo 65. (Intervención de servidores públicos) Cuando los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, los Ayuntamientos u organismos autónomos, envíen un representante para que intervenga en los debates, se concederá la palabra a los diputados y al compareciente en los términos que acuerde la mesa directiva."

Las resoluciones se comunicarán al Ejecutivo con las formalidades de ley, quien dentro de los quince días naturales siguientes del día en que la recibe, podrá regresarlas al Poder Legislativo, por una ocasión, con las observaciones totales o parciales, para que sean reconsideradas y de aprobarse de nueva cuenta por las dos terceras partes de los integrantes, el titular del Poder Ejecutivo estará obligado a publicarla.

"Artículo 66. (Suficiencia de la discusión) Cuando hubieren hablado todos los diputados inscritos en la lista de oradores, el presidente de la Legislatura podrá consultar si el asunto se encuentra suficientemente discutido. En caso afirmativo se procederá a la votación; de no ser así, se continuará la discusión, elaborándose una nueva lista de oradores y bastará que hable uno a favor y otro en contra para que pueda repetirse la consulta."

"Artículo 70. (Tipos de votación) Las votaciones serán económicas, nominales o por cédula. Podrán utilizarse medios electrónicos, si así lo dispusiera la mesa directiva, a efecto de facilitar las votaciones."

"Artículo 71. (Votación nominal) Las votaciones serán nominales tratándose de leyes y decretos. La votación nominal se practicará del modo siguiente:

"I. Un secretario irá nombrando a los diputados en el orden alfabético, conforme al pase de lista;

"II. Inmediatamente después de escuchar su nombre, cada diputado expresará el sentido de su voto, pronunciado (sic) las palabras 'a favor' o 'en contra';

"III. Mientras esto se realiza, el otro secretario irá computando los votos, a efecto de comunicar al final el resultado.

"En caso necesario, el presidente de la Legislatura podrá solicitar a los secretarios la revisión y rectificación del cómputo definitivo de los votos; y,

"IV. Finalmente, el presidente de la Legislatura hará la declaratoria que corresponda."

"Artículo 72. (Votación económica) Se votarán en forma económica todos los asuntos que no deban votarse nominalmente o por cédula. La votación económica se practicará poniéndose de pie los diputados que estén a favor y permaneciendo sentados los que estén en contra."

"Artículo 79. (Aprobación del dictamen) El resultado de la aprobación de los dictámenes que se presenten ante el Pleno, será el siguiente:

"I. Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se turnará a la Comisión de Redacción y Estilo para los efectos previstos en esta ley;

"II. Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo rechaza, se ordenará su archivo, salvo que éste acuerde instruir a la comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo;

"III. Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo aprueba, se archivará el asunto como concluido;

"Rechazada una iniciativa de ley, no podrá presentarse nuevamente, sino hasta pasados seis meses a partir de la fecha en que fuera rechazada por el Pleno; y,

"IV. Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo rechaza, se devolverá a la comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo.

"Para efecto de las fracciones II y IV del presente artículo, en caso de que el dictamen contenga voto particular, la instrucción del Pleno será para que el dictamen se emita con base en el mismo."

"Artículo 81. (Trámite de la iniciativa aprobada) Aprobada una iniciativa de ley o decreto por la Legislatura, se procederá conforme a lo siguiente:

"I. Pasará a la Comisión de Redacción y Estilo para que, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que recibe el oficio de turno, formule la minuta respectiva, que no contendrá más variaciones que las exigidas por el uso correcto del lenguaje, la semántica y la claridad de las leyes;

Ahora bien, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, ordenamiento local que regula el procedimiento de creación de normas, decretos o acuerdos locales, dispone, en lo que aquí interesa, las formalidades siguientes:

- Se entiende por ley la norma jurídica de carácter general, impersonal y abstracto, con efectos coercitivos.

- Decreto es la resolución expedida por el Poder Legislativo, cuyos efectos normativos se contraen a tiempos, lugares, personas o corporaciones determinadas y concretas, así como las expedidas con motivo de la designación o elección de gobernador provisional, sustituto o interino y las resoluciones de la Legislatura, como parte del Constituyente Permanente Federal.

- En ningún caso podrá dispensarse alguna etapa del proceso legislativo.

- En un plazo máximo de cinco días contados a partir de su recepción o aclaración, las iniciativas recibidas deberán turnarse para estudio y dictamen a la presidencia de la Comisión competente, con conocimiento de sus integrantes, de manera electrónica.

"II. La minuta que en su caso expida la comisión, cumplirá las formalidades de las actas de comisión y será remitida a la presidencia de la Legislatura, para que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, expida el proyecto correspondiente y se remita al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'La Sombra de Arteaga'; y

"III. Fenecido el plazo sin que la presidencia de la Legislatura hubiere recibido la minuta correspondiente, expedirá de inmediato el proyecto respectivo y lo remitirá al Poder Ejecutivo del Estado para los efectos de la fracción anterior.

"La elaboración de los acuerdos no requerirá de la intervención de la Comisión de Redacción y Estilo, salvo que así lo acuerde la presidencia de la mesa directiva.

"Los proyectos de ley, decreto o acuerdo y los comunicados oficiales relativos a los mismos, serán suscritos por el presidente y el secretario de la Legislatura, en su caso, que se encuentren en funciones al momento de expedirse la minuta de la Comisión de Redacción y Estilo o al fenecer el plazo en los términos de la fracción III de este artículo, aun cuando no hubieren estado en funciones durante la sesión del Pleno en que el asunto respectivo se hubiere votado."

"Artículo 92. (Plazo para presentar asuntos que integrarán el orden del día) Para la integración del orden del día, la mesa directiva considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido presentados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.

"El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por mayoría de los presentes, podrá agregar o retirar asuntos del orden del día de la sesión, hasta antes de abrir el apartado de asuntos generales."

- Cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, el presidente de la mesa directiva podrá ordenar que se acumulen en un sólo expediente y se dictaminen conjuntamente.

- Las comisiones deberán emitir el dictamen que proponga aprobar la iniciativa, en sus términos o con modificaciones, o bien, rechazarla, pero no podrá dispensarse su dictamen bajo ningún supuesto.

- Los dictámenes deberán contener el nombre de la comisión y fecha de emisión del dictamen; los antecedentes; considerandos (que contendrán la fundamentación, motivación y los razonamientos lógicos jurídicos que sustenten el sentido de los puntos resolutivos); puntos resolutivos en los que se precise sobre la aprobación o rechazo del asunto que lo origina y los trámites administrativos que correspondan; el texto del proyecto legal que, en su caso, se proponga, considerándose como tal el texto de ley, decreto o acuerdo a aprobarse; firma autógrafa del presidente y secretario de la Comisión; y el nombre de los integrantes de la Comisión, así como el registro de su asistencia a la sesión de aprobación del dictamen y sentido de su voto.

- El orden del día para las sesiones del Pleno se integrará exclusivamente con los asuntos que hayan sido presentados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.

- El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por mayoría de los presentes, podrá agregar o retirar asuntos del orden del día de la sesión, hasta antes de abrir el apartado de asuntos generales.

- Una vez dictaminado el asunto por la comisión respectiva, el presidente de la Legislatura abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse ya fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura, mediante el informe que para tal efecto rinda el director de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

- Los diputados, en cualquier momento, hasta antes de que se declare la apertura de la votación, podrán solicitar la suspensión de alguna discusión y otros impugnar dicha solicitud, bastando en cada caso que se explique la razón que los motive. En este caso, se consultará al Pleno la procedencia de la solicitud, mediante votación económica.

- En caso de declararse la procedencia de la suspensión, se establecerá si el efecto de la resolución es remitir el dictamen a la Comisión que lo

propuso para replantear su contenido o solamente para prorrogar su lectura y discusión, para una sesión posterior.

- No procede presentar más de una moción suspensiva en la discusión de cada asunto.

- Cuando los titulares de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, los Ayuntamientos u organismos autónomos, envíen un representante para que intervenga en los debates, se concederá la palabra a los diputados y al compareciente en los términos que acuerde la mesa directiva.

- Cuando hubieren hablado todos los diputados inscritos en la lista de oradores, el presidente de la Legislatura podrá consultar si el asunto se encuentra suficientemente discutido. En caso afirmativo se procederá a la votación; de lo contrario, se continuará la discusión, elaborándose una nueva lista de oradores y bastará que hable uno a favor y otro en contra para que pueda repetirse la consulta.

- Las votaciones podrán ser económicas, nominales o por cédula; empero, tratándose de leyes y decretos siempre serán nominales conforme al procedimiento establecido en la propia ley.

- Si el dictamen propone aprobar la iniciativa en sus términos o con modificaciones y el Pleno lo aprueba, se turnará a la Comisión de Redacción y Estilo para los efectos previstos en esta ley;

- En caso de que el Pleno lo rechace, se ordenará el archivo del dictamen, salvo que aquél acuerde instruir a la comisión que presentó el dictamen, a efecto de que emita uno nuevo.

- Si el dictamen propone rechazar la iniciativa y el Pleno lo aprueba, se archivará el asunto como concluido; rechazada una iniciativa de ley, no podrá presentarse nuevamente, sino hasta pasados seis meses a partir de la fecha en que fuera rechazada por el Pleno.

- Aprobada una iniciativa de ley o decreto por la Legislatura, pasará a la Comisión de Redacción y Estilo para que, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, contados a partir de que recibe el oficio de turno, formule la minuta respectiva, que no contendrá más variaciones que las exigidas por el uso correcto del lenguaje, la semántica y la claridad de las leyes.

- La minuta que en su caso expida la Comisión cumplirá las formalidades de las actas de comisión y será remitida a la presidencia de la Legislatura,

para que en un plazo no mayor de cinco días hábiles, expida el proyecto correspondiente y se remita al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga".

- Fenecido el plazo sin que la presidencia de la Legislatura hubiere recibido la minuta correspondiente, expedirá de inmediato el proyecto respectivo y lo remitirá al Poder Ejecutivo del Estado para su promulgación y publicación.

Bajo esa óptica, de las constancias que el Poder Legislativo del Estado de Querétaro adjunto a su informe,¹⁵ se desprende que a diferencia de lo afirmado por la demandante, la discusión y aprobación de la ley reclamada tanto en la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública como en el Pleno de la Legislatura, es acorde con los lineamientos establecidos en la ley de la materia.

En efecto, debe destacarse que mediante escrito presentado el trece de julio de dos mil dieciséis, en la Oficialía de Partes del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, las diputadas Ma. Isabel Aguilar Morales, Herlinda Vázquez Munguía y Daesy Alvorada Hinojosa Rosas, integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública de la Quincuagésima Octava Legislatura de esa entidad federativa, presentaron la iniciativa de "*Ley que Reforma y Deroga diversos artículos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro*".¹⁶

El catorce de julio de dos mil dieciséis, la referida iniciativa fue turnada a la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, la cual el diecinueve siguiente celebró sesión en la que se hizo constar el quórum necesario para llevarla a cabo; posteriormente, se sometió a discusión el dictamen relativo a la iniciativa de ley combatida, asentándose que el documento era del conocimiento previo de las integrantes de la comisión, por lo que en votación nominal se declaró aprobado el dictamen; instruyéndose a la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos continuara con el trámite conducente.

El mismo día en que la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información aprobó el dictamen de la iniciativa de ley en cuestión, lo remitió

¹⁵ Fojas 76 a 230 del expediente en que se actúa.

¹⁶ Fojas 90 a 96.

al Pleno de la Legislatura para que se sometiera a discusión y aprobación ante ese órgano; por lo que la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos publicó aquel en la Gaceta Legislativa del veinte de julio de dos mil dieciséis, incluyéndola en el orden del día de la sesión a celebrarse el veintiuno siguiente.

Ahora bien, de la versión estenográfica y acta de la sesión ordinaria del Pleno de la Legislatura, celebrada el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, se desprende que el presidente de la mesa directiva sometió a discusión la iniciativa de ley y, una vez que se consideró suficientemente discutida, se realizó la votación nominal, la cual fue aprobada por veintidós votos a favor, uno en contra y cero abstenciones; ordenándose turnar a la Comisión de Redacción y Estilo para que formulara la minuta respectiva.

En esta tesitura, no se advierte que el debate del dictamen de la iniciativa de ley en la comisión de la materia y la aprobación de esta última en el Pleno de la Legislatura se efectuara sin que los diputados hubieran tenido conocimiento previo de ésta o se vedara su oportunidad para reflexionar sobre los motivos y efectos de la reforma legislativa propuesta.

Lo anterior, pues al celebrarse la sesión de la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, las integrantes manifestaron tener conocimiento previo del documento y lo aprobaron por unanimidad, más aún si se toma en cuenta que fueron ellas mismas quienes presentaron la iniciativa; asimismo, el dictamen de la Comisión fue difundido en la Gaceta Parlamentaria un día antes de su discusión, a efecto de que la totalidad de los diputados se impusieran de su conocimiento.

En ese orden, es evidente que los legisladores tuvieron oportunidad para conocer y, en su caso, discutir la aprobación de la iniciativa de ley de que se trata, pues al celebrarse la sesión del Pleno se sometió a su consideración y únicamente el diputado Carlos Sánchez de la fracción del Partido de la Revolución Democrática se manifestó en contra de aquélla; por lo que no se advierte algún elemento que permita estimar que se restringió o impidió el libre debate para la aprobación de la ley combatida, en detrimento del principio de democracia deliberativa.

No es obstáculo el hecho de que se haya remitido al Pleno de la Legislatura el dictamen de la iniciativa de ley el mismo día en que la comisión de mérito celebró la sesión en la que se elaboró dicho documento y que el Congreso Local haya aprobado, a su vez, la referida ley tres días después de su recepción; pues por una parte, la ley de la materia no establece que el análisis,

discusión y aprobación de las iniciativas de ley deban constreñirse a un periodo mínimo; y, además, porque la circunstancia de que la ley reclamada se haya emitido en un lapso de pocos días, no conlleva, por sí misma, una violación al procedimiento legislativo previsto en el ordenamiento estatal de la materia.

De igual manera, no se soslaya el hecho que de las copias certificadas remitidas por el Poder Legislativo del Estado de Querétaro anexas a su informe, no se advierta constancia que demuestre que la Gaceta Legislativa correspondiente al veinte de julio de dos mil dieciséis, haya sido remitida vía electrónica a los diputados el día anterior a aquel en que se celebró la sesión en que se aprobó la ley reclamada en la presente instancia, como lo delimita el artículo 179, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la aludida entidad federativa;¹⁷ sin embargo, tal circunstancia no implica que el mencionado medio de difusión interno no se haya circulado a los diputados locales y, por ende, no conocieron –previamente– el contenido del dictamen correspondiente a la ley impugnada en esta instancia.

En efecto, es pertinente señalar que de acuerdo al texto del numeral 53 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro,¹⁸ el presidente de la Legislatura, al abrir la discusión de un asunto, hará la verificación que el dictamen correspondiente ya fue hecho del conocimiento de los legisladores, mediante el informe que sobre el particular rinda el director de Asuntos Legislativos y Jurídicos.

Ahora, de la versión estenográfica de la sesión de veintiuno de julio de la anualidad pasada, se advierte que al desahogar el sexto punto del orden del día, relativo al "*Dictamen de la iniciativa de ley que reforma y deroga diversos artículos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro*"; el presidente de la mesa directiva externó lo siguiente:

"... presidente: para desahogar el sexto punto del orden del día, se da cuenta **del dictamen de la iniciativa de ley que reforma y deroga diversos**

¹⁷ "Artículo 179. (Gaceta Legislativa) La Gaceta Legislativa es la publicación para uso interno, que contiene la información sobre los asuntos y el trabajo legislativo a realizarse en las sesiones del Pleno y se integrará en lo general:

"...

"Se distribuirá a los diputados mediante correo electrónico, el día anterior a aquel en que se celebre la sesión, salvo casos excepcionales que acuerde el presidente de la Legislatura."

¹⁸ "Artículo 53. (Apertura de la discusión del dictamen) El presidente de la Legislatura abrirá el asunto a discusión, con la verificación de que el dictamen a discutirse ya fue hecho del conocimiento de los integrantes de la Legislatura, mediante el informe que para tal efecto rinda el director de Asuntos Legislativos y Jurídicos."

artículos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, toda vez que ya es del conocimiento de los integrantes del Pleno por encontrarse publicado en la Gaceta Legislativa, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 53 y 156, fracciones (sic) V de la ley orgánica de la materia, solicito a la diputada primera secretaria lo someta a discusión en un solo acto. ..."

De lo anterior, puede estimarse que si bien no se manifestó expresamente que el director de Asuntos Legislativos y Jurídicos informó que el dictamen mencionado (publicado en la Gaceta Legislativa de veinte de julio de dos mil dieciséis) fue distribuido al total de los legisladores integrantes del Pleno del Congreso Local, como lo ordena el numeral 179, último párrafo, de la ley de la materia; lo cierto es que sí colmó esa formalidad del proceso legislativo.

En efecto, dicho aspecto puede corroborarse a partir de la primera intervención que sobre el análisis y discusión del referido dictamen, efectuó el diputado Carlos Sánchez, quien precisó lo siguiente:

"... Diputado Carlos Sánchez: Muchas gracias señor presidente, compañeros diputados. Primeramente, me voy a exponer porque solicito la moción suspensiva y posteriormente si de no aceptarse ésta, pues evidentemente habré de fijar posición, por lo cual solicito se me vuelva apuntar.

"Primeramente, porque en **el orden del día, recibido el día de ayer 20 de julio del 2016, señalaba en el punto número sexto que nos está ordenando esta Legislatura el dictamen de la iniciativa de la ley que reforma y deroga diversos artículos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, presentado por la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, en sentido aparentemente fue aprobado en las comisiones** (sic). ..."

De esa manera, puede arribarse a la conclusión de que la Gaceta Legislativa –de veinte de julio de dos mil dieciséis– en la que se incluyó el dictamen elaborado por la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, sí fue circulada a los diputados integrantes de la Legislatura; por lo que estuvieron en aptitud de conocer el contenido de la ley que por este medio de control constitucional se analiza.

Significativo resulta indicar que ni durante el inicio de la sesión legislativa, ni mucho menos en el desahogo del análisis del dictamen multireferido, algún diputado manifestó que la Gaceta Legislativa aludida no le fue entregada

en términos del último párrafo del artículo 179, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro y, en consecuencia, se le impidió conocer el contenido de la iniciativa de mérito; de ahí que sea patente que no se omitió cumplir con dicho trámite legislativo.

Por otra parte, no asiste razón a la parte actora al afirmar que la ley impugnada es producto de un proceso legislativo viciado en tanto se omitió considerar la moción suspensiva solicitada por un diputado, así como la iniciativa de reforma que respecto de la misma ley presentó ella misma.

Es así, pues se advierte que el presidente de la Legislatura sometió a votación la moción suspensiva solicitada por el diputado Carlos Sánchez, la cual resultó improcedente debido a que únicamente obtuvo un voto a favor y veintidós en contra; decisión que es acorde con lo dispuesto en el numeral 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.¹⁹

No escapa a la atención de este Alto Tribunal que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 92, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, el Pleno de la Legislatura, a solicitud verbal de cualquier diputado y por mayoría de los presentes, podrá agregar o retirar asuntos del orden del día de la sesión, hasta antes de abrir el apartado de asuntos generales; empero, del proceso legislativo analizado no se advierte que el diputado aludido en el párrafo precedente o algún otro legislador hubiera solicitado en el momento legal previsto, retirar la discusión de la ley combatida o, en su caso, que se incluyera en ésta la iniciativa presentada por la actora.

De igual modo, en la sesión del Pleno se hizo referencia a la iniciativa de ley presentada por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, a través de su presidente; sin embargo, se determinó que no había lugar a emitir pronunciamiento alguno al respecto, dado que fue recibida momentos antes de la celebración de la sesión, por lo que tendría que seguir el cauce natural del procedimiento.

¹⁹ "Artículo 61. (Moción suspensiva) Los diputados, en cualquier momento, hasta antes de que se declare la apertura de la votación, podrán solicitar la suspensión de alguna discusión y otros impugnar dicha solicitud, bastando en cada caso que se explique la razón que los motive. En este caso, se consultará al Pleno la procedencia de la solicitud, mediante votación económica. "El presidente de la Legislatura, al declarar la procedencia de la suspensión, establecerá si el efecto de la resolución es remitir el dictamen a la comisión que lo propuso para replantear su contenido o solamente para prorrogar su lectura y discusión, hasta una sesión posterior. "No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de cada asunto."

En ese sentido, debe decirse que es jurídica la determinación de la Mesa Directiva de la Legislatura, pues de acuerdo con el artículo 92 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro,²⁰ sólo los asuntos que se hayan presentado en la Oficialía de Partes con una anticipación de cuarenta y ocho horas a la sesión correspondiente, podrán integrarse al orden del día y, por tanto, discutirse en ésta.

Luego, si la iniciativa de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro fue presentada a las diez horas con dos minutos del día veintiuno de julio de dos mil dieciséis,²¹ esto es, dos horas y cuarenta y cinco minutos antes de que iniciara la sesión respectiva, resulta palmario que aquélla no se presentó con la oportunidad legal debida, a fin de que se incluyera en el orden del día, siendo válido que no se emitiera pronunciamiento alguno sobre el particular.

Además, se insiste, de la versión estenográfica no se desprende que una vez iniciada la sesión y hasta antes de que se abriera el apartado de asuntos generales, algún diputado hiciera notar, cuando menos, la presentación de diversa iniciativa de reforma, con el propósito de que se aplazara la discusión de la ley hasta en tanto se dictaminara aquélla.

En relación con lo anterior, se concluye que tampoco se infringió el contenido del artículo 46 de la referida legislación,²² pues en la inteligencia de que la iniciativa de ley de la actora se presentó fuera del plazo para que fuera discutida en la misma sesión que la presentada por la Comisión de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública, no se actualizó el supuesto para que aquéllas se acumularan y, en su caso, dictaminaran conjuntamente.

Corroborando lo anterior, el hecho de que el numeral aludido en el párrafo anterior tiene como propósito la acumulación de iniciativas de ley relacio-

²⁰ "Artículo 92. (Plazo para presentar asuntos que integrarán el orden del día) Para la integración del orden del día, la mesa directiva considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido presentados en la Oficialía de Partes, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión correspondiente, computándose en días hábiles.

"El Pleno, a solicitud verbal de cualquier diputado y por mayoría de los presentes, podrá agregar o retirar asuntos del orden del día de la sesión, hasta antes de abrir el apartado de asuntos generales."

²¹ Así se desprende del sello de recibido estampado en la primera hora del documento relativo, cuya copia certificada obra a foja 180 del expediente en que se actúa.

²² "Artículo 46. (Acumulación de iniciativas) Cuando se propongan dos o más iniciativas en un mismo sentido o relativas a un mismo ordenamiento, el presidente de la mesa directiva podrá ordenar que se acumulen en un sólo expediente y se dictaminen conjuntamente."

nadas, a fin de dictaminarse conjuntamente, etapa del proceso legislativo distinta a la discusión del propio dictamen; por lo cual tampoco bajo esa premisa procedía suspender o postergar la discusión y aprobación de la ley demandada.

En otro orden de ideas, del proceso legislativo que dio origen a la ley combatida se desprende que se respetó la formalidad a que se refiere el numeral 81, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, puesto que una vez aprobada la iniciativa de ley, el presidente de la Legislatura, mediante oficio DALJ/5116/16/LVIII, remitió el proyecto de "*Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro*" a la Comisión de Redacción y Estilo, para la elaboración de la minuta respectiva.

Así, la Comisión de Redacción y Estilo de la Legislatura celebró sesión el veintiuno de julio de dos mil dieciséis, en la que después de leer y revisar el proyecto de ley en cuestión, se aprobó; según se desprende de la minuta levantada al respecto.²³

Por tanto, es patente que la Legislatura colmó la formalidad establecida en el aludido artículo 81, sin que sea óbice que celebró y aprobó el proyecto de ley el mismo día en que el Pleno aprobó la iniciativa relativa, pues la única restricción temporal que establece la fracción II, es en el sentido de que la Comisión tendrá un plazo no mayor de cinco días hábiles para formular la minuta, pero no señala que deba emplear un periodo mínimo para tal propósito.

En ese contexto, procede declarar **infundado** el primer concepto de agravio hecho valer por la parte actora y reconocer la validez del proceso legislativo que dio origen a la ley tildada de inconstitucional.

II. Derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

La Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro impugna la derogación de las referidas porciones normativas, en virtud de la incompetencia del Congreso Estatal para legislar respecto de disposiciones vinculadas con las causas graves para sancionar a los servidores públicos, puesto que se trata de una materia reservada al Congreso de la Unión.

²³ Fojas 164 a 171 del expediente en que se actúa.

El artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro reformado y vigente con la ley combatida,²⁴ es del tenor siguiente:

"Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

"I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;

"II. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)

"III. El desacato de una orden judicial;

"IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;

"V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;

"VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;

"VII. (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)

"VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;

"IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;

²⁴ La cual entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga", es decir, el veintitrés de julio de dos mil dieciséis, según el artículo primero transitorio.

"X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría; y

"XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley."

Como es fácil advertir, el numeral transcrito establece un catálogo de causas graves por las que el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro puede ser removido de su cargo, entre éstas, el desacato de una orden judicial y ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva, etcétera.

Ahora bien, las fracciones II y VII, cuya derogación se tilda de inconstitucional, vigentes hasta el día de la publicación de la ley combatida, es decir, el veintidós de julio de dos mil dieciséis, señalaban lo siguiente:

"Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

"...

"II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos;

"...

"VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura. ..."

Según se advierte, la derogación de las mencionadas fracciones tuvo por objeto suprimir como causas graves para remover al titular de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, la negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de derechos humanos, así como la ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura.

En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la invalidez de la derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,

al considerar que la supresión de ambos preceptos, que se relacionaban directamente con la materia de responsabilidades administrativas, se realizó sin que en el momento de efectuar tal actividad legislativa estuviera vigente la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, el marco constitucional en la materia.²⁵

Lo que implicaba que el legislador estatal no respetó la condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, en la medida en que se violentaron las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, de modo que se generaba una distorsión en la mecánica transicional establecida en la Norma Fundamental.

Sin embargo, en sesión pública celebrada el seis de agosto de dos mil diecinueve, se propuso declarar la invalidez de la derogación del artículo 131, fracciones II y VII y se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con la invalidez adicional de todo el artículo 131, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del título sexto y por razones distintas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72, primer párrafo de la ley reglamentaria de la materia,²⁶ se determinó desestimar el presente planteamiento.

²⁵ De acuerdo con los artículos segundo, quinto y séptimo transitorios del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

Así como del artículo tercero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, por el que se emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa.

²⁶ 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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. ..."

III. Derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

La actora sostiene que la derogación del referido precepto legal priva a la ciudadanía de un mecanismo alterno de protección a sus derechos humanos; por lo que debe mantenerse vigente en atención al principio de progresividad de los derechos humanos.

Sobre el particular, ha sido criterio de este Alto Tribunal que el principio de progresividad de los derechos humanos es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro lado, en virtud de su expresión de no regresividad, les impide adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.

Asimismo, se ha establecido que el principio de progresividad implica tanto gradualidad como progreso. De este modo, la gradualidad se refiere a que, por regla general, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino a través de un proceso que supone la definición de metas a corto, mediano y largo plazo. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de protección de los derechos humanos de quienes se sometan al orden jurídico mexicano.

Corroborando lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte, cuyo título y subtítulo es: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO."²⁷

"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. ..."

²⁷ "El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los

Asimismo, la jurisprudencia 2a./J. 41/2017 (10a.), emitida por la Segunda Sala, cuyo título y subtítulo es: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE DICHO PRINCIPIO."²⁸

De esa manera, el principio de progresividad puede ser entendido desde varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo. En sentido positivo implica una exigencia para el legislador –ya sea formal o material– de ampliar el alcance y tutela de los derechos humanos y, por su parte, para el operador jurisdiccional, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen.

derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.". Tesis 2a./J. 35/2019, Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 980, con número de con número de registro digital: 2019325 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas».

²⁸ "El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada.". Tesis 2a./J. 41/2017, Segunda Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 634, con número de registro digital: 2014218 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas».

Por su parte, en sentido negativo, como se ha sostenido, impone una prohibición de regresividad, lo cual significa que el legislador tiene la prohibición –en principio– de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, mientras que para el aplicador de la norma consiste en que no puede realizar una interpretación sobre derechos humanos de manera regresiva, es decir, concediendo a una determinada interpretación un sentido que signifique un desconocimiento en la extensión en el nivel y alcance de su protección. Al respecto es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."²⁹

Precisado lo anterior, conviene traer a colación el artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el cual fue derogado por el Congreso de esa entidad federativa:

"Artículo 5 La Defensoría, a petición ciudadana, podrá emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violenten disposiciones en materia de derechos humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias."

Como se advierte del texto preinserto, en el referido precepto legal se establecía como facultad de la Defensoría de los Derechos Humanos de

²⁹ "El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)". Tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, con número de registro digital: 2015305 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas».

Querétaro el poder generar, a partir de una petición de un ciudadano, interpretaciones respecto de porciones normativas previstas en el ordenamiento jurídico de dicha entidad federativa, en torno a si violaban o no algún derecho humano.

Asimismo, que dicha interpretación carecía de fuerza vinculante para las autoridades estatales, debido a que se configuraba como una mera opinión por parte del referido organismo autónomo.

En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno, se propuso declarar la invalidez de la derogación del referido precepto.

Ello, al considerar que a pesar de adolecer de una fuerza normativa y obligatoria, las opiniones generadas al amparo del derogado artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, podían constituirse como una "directriz", "comunicación" o "recomendación" para efectos meramente consultivos por parte de las propias autoridades locales, pero que brindaban una visión sobre la interpretación del ordenamiento jurídico de esa entidad federativa, lo que, en su caso, coadyuvaría en su debida intelección frente a los derechos humanos.

Además, podían considerarse como un acercamiento a las interpretaciones de la normatividad local, por lo que no podían desatenderse como mecanismo de apoyo técnico-jurídico, dada la especialización de la Defensoría de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro, que no se circunscribía únicamente a la defensa de actos u omisiones presumiblemente violatorios de derechos humanos, sino que también respecto de su promoción, garantía y difusión en el correcto ejercicio y disfrute.

De igual forma, la atribución establecida permitía a los ciudadanos aproximarse a una opinión sobre la interpretación de normas jurídicas que presumiblemente violaran disposiciones en materia de derechos humanos, lo que ofrecía una valoración técnica y especializada por parte del organismo creado constitucionalmente para asegurar su defensa y que se constituía como un avance gradual en su protección.

De esa manera, la derogación de dicho numeral implicó un menoscabo o restricción del nivel de protección alcanzado, ya que se limitaba la posibilidad de ejercitar, por parte de los gobernados, el instrumento por virtud del cual podían obtener la opinión sobre la congruencia de la interpretación de disposiciones jurídicas locales frente a los derechos humanos.

Asimismo, si bien no era posible afirmar que el contenido del artículo 5 derogado implicara la restricción de un derecho humano, reconocido en el

artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, esto no conllevaba a que el legislador local pudiera de manera injustificada y sin razón alguna, suprimir una garantía como la reconocida en el Sistema Estatal de Protección de Derechos Humanos del Estado de Querétaro sin que existiera una justificación plena del porqué se tomaba esta determinación.

Lo que se corroboraba con los informes rendidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Querétaro en la presente acción, en los que las autoridades se limitaron a manifestar que tal facultad no representaba una atribución de mayor trascendencia y utilidad para la ciudadanía y que en todo caso su eliminación no afectaría el actuar de la Defensoría ya que ella se interponía con la labor interpretativa de normas jurídicas que correspondía a los tribunales y en última instancia a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, se consideró que dichas razones resultaban insuficientes, pues no atendían la problemática planteada y además, el carácter de no vinculante de las opiniones emitidas por la Defensoría Local, era lo que avalaba su coexistencia con la función jurisdiccional, de modo que esos argumentos no justificaban la eliminación de una garantía que servía para incentivar la deliberación pública y la cultura democrática de respeto a los derechos humanos.

Bajo ese tenor, se reconocía que la eliminación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, transgredía el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, reconocido en el artículo 1o. constitucional.

Sin embargo, en sesión pública celebrada el seis de agosto de dos mil diecinueve, se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72, primer

párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,³⁰ se determinó desestimar el presente planteamiento.

IV. Impugnación de la reforma al artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

La promovente aduce que el numeral referido debe declararse inválido debido a que establece que la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, puede ser presidido por un profesional que no necesariamente tenga título de licenciado en derecho, lo que transgrede el carácter de especialización de aquél, así como su autonomía y eficiencia, atento a lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal y los "principios de París" (relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos).

Asimismo, la actora sostiene que el Congreso Local no toma en consideración que la creación del referido organismo autónomo de protección a los derechos humanos obedeció a la necesidad de encomendar a un órgano especializado una función primaria del Estado; de ahí al establecer que el presidente de la Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro sea un persona con *"experiencia en materia de derechos humanos o actividades afines reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales"*, sin que cuente con título de licenciado en derecho, trae consigo un perjuicio a la sociedad puesto que no se contaría con un organismo plenamente especializado en la materia.

Para dar respuesta al resumido motivo de disenso, debe acudirse nuevamente al contenido del artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte que interesa establece:

"Artículo 102.

³⁰ "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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. ..."

"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. ..."

"...

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

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

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

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

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

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

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

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

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente

serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

"El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

"El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas."

La anterior disposición constitucional prevé la obligación del Congreso de la Unión y de las respectivas Legislaturas Estatales de crear los organismos de protección de los derechos humanos, que conocerán de las denuncias y quejas interpuestas contra actos u omisiones de índole administrativa realizadas por cualquier autoridad, excepto del Poder Judicial de la Federación, que implique la transgresión a los derechos fundamentales.

Asimismo, dicha porción normativa, tratándose de las características de esos organismos de defensa, contempla que deben ser dotados de plena autonomía de gestión y presupuestaria, así como contar con personalidad

jurídica y patrimonio propios, lo que debe replicarse por las Legislaturas Estatales, en el ámbito de su esfera competencial.

En cuanto a su conformación, a nivel nacional, se indica que la relativa Comisión se integrará por un Consejo Consultivo formado por diez personas, elegidas a través del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores (o en su caso por la Comisión Permanente), estableciéndose en la ley respectiva el procedimiento para la presentación de las propuestas de los candidatos y, anualmente, serán sustituidos los dos de mayor antigüedad en el cargo, salvo ratificación por un segundo periodo.

En lo concerniente al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se señala:

- Será electo por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores.
- Su encargo tendrá una duración de cinco años, pudiendo ser reelecto por una sola ocasión.
- La remoción obedecerá a alguna de las causas o de la Norma Fundamental, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

La elección tanto del presidente como de los integrantes del Consejo Consultivo se regirá a un procedimiento de consulta pública, acatando el principio de transparencia y bajo las condiciones que al efecto delimite la ley de la materia.

Ahora, del análisis del referido precepto constitucional no se advierte disposición alguna por virtud de la cual se establezca como requisito indispensable para la elección del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o los equivalentes de las entidades federativas, que para acceder a dicho cargo deba contarse –por parte del aspirante– con título de licenciado en derecho.

Lo anterior representa que no puede establecerse que existe un mandato constitucional a través del cual se exija tanto para la elección del titular de la Comisión Nacional referida, como para las previstas para los Estados, que los candidatos deban ser peritos en leyes, en la medida en que únicamente se establecen aspectos relativos a la duración del encargo, la manera en que serán electos (votación), la característica que el procedimiento debe ser realizado mediante consulta pública, en total transparencia y bajo los estándares previstos en la ley respectiva; sin que pueda arribarse a la convicción que en el texto constitucional se prevé la necesidad de que el titular del

órgano mencionado deba ostentar, necesariamente, la instrucción profesional aludida.

De modo que no es posible determinar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige un parámetro en torno a la necesidad de que la persona que presidirá la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como sus semejantes en las entidades federativas, deba ser licenciado en derecho; de ahí que no pueda estimarse que la porción normativa combatida viole algún dispositivo de la Ley Fundamental.

Además, la parte actora manifiesta que en la norma reclamada³¹ se abre la posibilidad de que el titular de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro pueda ser una persona que no sea licenciado en derecho, lo que equivaldría a que el desempeño del órgano autónomo mencionado sea ineficiente, al estar encabezado por alguien que no cuenta con los conocimientos especializados.

La afirmación de la promovente resulta inexacta, ya que del análisis del artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, se desprende que como uno de los requisitos para el aspirante al cargo de presidente de la Defensoría de Derechos Humanos de esa entidad federativa, es que *preferentemente* debe contar con título de licenciado en derecho *y contar con experiencia en la materia de derechos humanos o en actividades afines*; pero en modo alguno significa que el legislador estatal dispuso que la designación de mérito pueda recaer en alguna persona que no cuente con la pericia y conocimientos relacionados con la defensa, promoción y tutela de los derechos humanos.

En efecto, debe entenderse que con la expresión *preferentemente* se alude a que de manera prioritaria, mas no indispensable, debe acreditarse ser abogado, para acceder al cargo referido, lo que implica que el legislador previó la posibilidad de que determinado candidato al cargo público mencionado pueda no contar con el título profesional de mérito, pero en cualquiera de esos escenarios, se dispuso de modo *indefectible* que debe *contar con la experiencia en materia de derechos humanos o en actividades afines*.

³¹ "Artículo 19. La defensoría estará a cargo de un presidente, quien deberá reunir para su designación los siguientes requisitos:

"...

"II. Tener preferentemente título de licenciatura en derecho y contar con experiencia en materia de derechos humanos o actividades a fines (sic) reconocidas en leyes mexicanas y los instrumentos jurídicos internacionales y tener cumplidos treinta y cinco años de edad, el día de su elección. ..."

Lo anterior conduce a estimar que el legislativo estatal determinó que la persona a presidir la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, puede o no contar con el título de licenciado en derecho, pero en todo momento debe demostrar contar con la pericia o práctica en temas relacionados con la tutela y defensa de los derechos humanos bajo los estándares previstos en las leyes mexicanas o en los instrumentos internacionales.

De ahí que, si bien se hace mención que de modo *preferencial* (pero no necesario u obligatorio) debe tenerse el título de licenciado en derecho, lo cierto es que sí se condicionó –insustituiblemente– el probar la experiencia en la materia sobre la que versa el objeto de actividades del citado órgano autónomo.

Por ende, es impreciso sostener que el legislador estatal omitió requerir los requisitos anunciados, dado que contrario a lo que señala la promotora, sí se estableció la necesidad de que el presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, cuente con una probada habilidad y especialización en el conocimiento de los asuntos vinculados con la defensa de los derechos fundamentales.

Asimismo, tampoco asiste la razón a la actora por cuanto hace a su razonamiento de que el artículo reclamado transgrede los "principios de París", al no requerirse una especialización y experiencia en el campo de los derechos humanos para la persona encargada de presidir el multicitado órgano estatal autónomo.

Dicho argumento carece de razón en la medida que los "*principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*" mejor conocidos como "*principios de París*" emitidos por resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, no operan como un parámetro de regularidad constitucional para determinar la validez de una norma jurídica, en términos de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Federal. No obstante, su contenido puede servir como un marco interpretativo para determinar el alcance de un derecho humano o de los mecanismos de garantía para su protección.

A pesar de lo anterior, en el presente caso no se advierte una disposición de dicho instrumento internacional, en la cual se indique que el titular de ese tipo de organismos protectores de derechos humanos deba acreditar ser abogado para desempeñar ese tipo de cargo o algún otro contenido que delimite la profesión u oficio que se requiera.

Para dar claridad a lo anterior, resulta pertinente conocer el contenido de esos principios:

"Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

"Cuadragésimo octavo periodo de sesiones tema 114 b) del programa

"Resolución aprobada por la asamblea general

"[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/48/632/Add.2)]

"48/134. Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos

"La asamblea general,

"Recordando las resoluciones pertinentes relativas a las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, particularmente sus resoluciones 41/129, de 4 de diciembre de 1986 y 46/124, de 17 de diciembre de 1991, y las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1987/40, de 10 de marzo de 1987 1/, 1988/72, de 10 de marzo de 1988 2/, 1989/52, de 7 de marzo de 1989 3/, 1990/73, de 7 de marzo de 1990 4/, 1991/27, de 5 de marzo de 1991 5/, y 1992/54, de 3 de marzo de 1992 6/, y tomando nota de la resolución 1993/55 de la Comisión, de 9 de marzo de 1993 7/,

"Destacando la importancia que revisten la Declaración Universal de Derechos Humanos 8/, los Pactos Internacionales de Derechos Humanos 9/ y otros instrumentos internacionales para la promoción del respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

"Afirmando que debe darse prioridad a la elaboración de arreglos adecuados en el plano nacional para garantizar la aplicación efectiva de las normas internacionales en materia de derechos humanos,

"Convencida del importante papel que esas instituciones pueden desempeñar en el plano nacional en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de esos derechos y libertades,

"Reconociendo que las Naciones Unidas pueden desempeñar una función catalizadora que contribuya al establecimiento de instituciones nacionales, en su calidad de centro de intercambio de información y experiencia,

"Teniendo presentes a ese respecto las directrices sobre la estructura y el funcionamiento de las instituciones nacionales y locales de promoción y

protección de los derechos humanos, que la asamblea general hizo suyas en su resolución 33/46, de 14 de diciembre de 1978,

"Acogiendo con agrado el creciente interés existente en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales, que se ha manifestado durante la Reunión Regional para África de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Túnez del 2 al 6 de noviembre de 1992, la Reunión Regional para América Latina y el Caribe, celebrada en San José del 18 al 22 de enero de 1993, la Reunión Regional para Asia, celebrada en Bangkok del 29 de marzo al 2 de abril de 1993, el Seminario del Commonwealth sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, celebrado en Ottawa del 30 de septiembre al 2 de octubre de 1992, y el Seminario Regional para Asia y el Pacífico sobre cuestiones de derechos humanos, celebrado en Yakarta del 26 al 28 de enero de 1993, y que se ha demostrado en las decisiones anunciadas recientemente por varios Estados miembros de establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos,

"Teniendo en cuenta la declaración y programa de acción de Viena 10/, en que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirmó el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos,

"Observando los diversos criterios que se adoptan en el mundo para la promoción y protección de los derechos humanos en el plano nacional, subrayando la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos y destacando y reconociendo el valor de esos criterios para fomentar el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales,

"1. Toma nota con satisfacción del informe actualizado del secretario general 11/, preparado de conformidad con la resolución 46/124 de la asamblea general, de 17 de diciembre de 1991;

"2. Reafirma la importancia de establecer, de conformidad con la legislación nacional, instituciones nacionales eficaces de promoción y protección de los derechos humanos, así como de mantener el pluralismo de su representación y su independencia;

"3. Alienta a los Estados miembros a establecer instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, o a fortalecerlas cuando ya existan, y a incorporar esos elementos en sus planes nacionales de desarrollo;

"4. Alienta a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos establecidas por los Estados miembros a impedir y combatir todas las violaciones de los derechos humanos que se indican en la declaración y programa de acción de Viena y en los instrumentos internacionales pertinentes;

"5. Pide al Centro de Derechos Humanos de la Secretaría que continúe tratando de estrechar la cooperación entre las Naciones Unidas y las instituciones nacionales, particularmente en lo que respecta a los servicios de asesoramiento y la asistencia técnica, la información pública y la educación, incluso en el marco de la Campaña Mundial de Información Pública sobre los Derechos Humanos;

"6. Pide también al Centro de Derechos Humanos que establezca, a petición de los Estados interesados, centros de las Naciones Unidas para la documentación y la capacitación en materia de derechos humanos, y que lo haga basándose en los procedimientos establecidos para la utilización de los recursos disponibles dentro del Fondo de las Naciones Unidas de Contribuciones Voluntarias para Servicios de Asesoramiento y Asistencia Técnica en Materia de Derechos Humanos;

"7. Pide al secretario general que responda favorablemente a las peticiones de asistencia que formulen los Estados miembros para el establecimiento y fortalecimiento de instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, como parte del programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica en la esfera de los derechos humanos, así como de centros nacionales para la documentación y la capacitación en materia de derechos humanos;

"8. Alienta a todos los Estados miembros a que adopten las medidas adecuadas para fomentar el intercambio de información y experiencia acerca del establecimiento y el funcionamiento efectivo de esas instituciones nacionales;

"9. Afirma el papel que corresponde a las instituciones nacionales como organismos para la difusión de materiales sobre derechos humanos y para otras actividades de información pública preparadas u organizadas con el auspicio de las Naciones Unidas;

"10. Acoge con agrado la organización, con los auspicios del Centro de Derechos Humanos, de una reunión complementaria en Túnez, en diciembre de 1993, con miras, en especial, a examinar los medios y arbitrios de promover la asistencia técnica para la cooperación y el fortalecimiento de las instituciones nacionales, y continuar examinando todos los aspectos relativos a la cuestión de las instituciones nacionales;

"11. Acoge también con agrado los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales que figuran como anexo a la presente resolución;

"12. Alienta el establecimiento y fortalecimiento de instituciones nacionales teniendo en cuenta esos principios y reconociendo que todos los Estados tienen el derecho de elegir el marco que resulte más adecuado a sus necesidades especiales en el plano nacional;

"13. Pide también al secretario general que informe a la asamblea general en su quincuagésimo periodo de sesiones sobre la aplicación de la presente resolución.

"85a. sesión plenaria 20 de diciembre de 1993

"Anexo

"Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales

"Competencia y atribuciones

"1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.

"2. La institución nacional tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.

"3. La institución nacional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

"a) Presentar, a título consultivo, al gobierno, al parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; las opiniones, las recomendaciones, las propuestas y los informes, así

como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:

"i) Todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos de ley y las propuestas y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;

"ii) Toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida conocer de oficio;

"iii) La elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;

"iv) Señalar a la atención del gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en todo el país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir una opinión sobre la posición y reacción del gobierno;

"b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea Parte, y que su aplicación sea efectiva;

"c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a ellos y asegurar su aplicación;

"d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de las obligaciones que les imponen los tratados y, en su caso, emitir una opinión a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;

"e) Cooperar con las Naciones Unidas y las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

"f) Colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;

"g) Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

"Composición y garantías de independencia y pluralismo

"1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

"a) Las organizaciones no gubernamentales competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;

"b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;

"c) Los universitarios y especialistas calificados;

"d) El parlamento;

"e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes sólo participarán en los debates a título consultivo).

"2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

"3. En interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.

"Modalidades de funcionamiento

"En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

"a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;

"b) Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;

"c) Dirigirse a la opinión pública directamente o por intermedio de todos los órganos de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;

"d) Reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;

"e) Establecer grupos de trabajo, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;

"f) Mantener la coordinación con los demás órganos, de carácter jurisdiccional o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, ombudsman, mediador u otras instituciones similares);

"g) Establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, personas con discapacidades físicas y mentales) u otras esferas especializadas, habida cuenta del papel fundamental que desempeñan esas organizaciones como medio de ampliar la acción de las instituciones nacionales.

"Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional

"La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales.

mentales, asociaciones y sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

"a) Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;

"b) Informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;

"c) Conocer de todas las denuncias o demandas o transmitirlos a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;

"d) Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades que tienen los demandantes para hacer valer sus derechos."

Como se dilucida del texto transcrito, no existe algún mandato para que los titulares de los organismos encargados de la protección y defensa de los derechos humanos deban ser licenciados en derecho, motivo por el cual no puede establecerse que el artículo impugnado sea contrario al citado instrumento internacional.

Por tal motivo, este Alto Tribunal considera que el hecho de que a partir de la reforma analizada, el titular de la Defensoría no deba contar, obligatoriamente, con título de licenciado en derecho, no compromete el grado de especialización propio de tal organismo, pues el Congreso Local puntualizó que debe ser un profesional que aun cuando no sea perito en derecho, si debe contar con experiencia y preparación probada en la materia.

En ese sentido, el concepto de invalidez analizado es **infundado**, por lo que se reconoce la validez del artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

V. Impugnación de la reforma al artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

La promovente de la presente acción de inconstitucionalidad refiere que la reforma al citado precepto legal es inconstitucional, debido a que se

infringe la autonomía prevista en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que debe revestir a los organismos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.

Así lo refiere en razón de que la porción normativa combativa nulificó la facultad del presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro de designar a los visitadores adjuntos y los adjuntos auxiliares, reservándose dicha atribución exclusivamente al visitador general, lo que repercute –desde su perspectiva– en un deficiente desempeño de la institución.

Ahora, para abordar el estudio del aludido concepto de invalidez, debe recordarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus equivalentes en las entidades federativas, son órganos constitucionales dotados de autonomía tanto de gestión como presupuestaria, para el pleno y libre desarrollo de las atribuciones que le son encomendadas, destinadas a la protección y defensa de los derechos humanos respecto de los actos u omisiones de las autoridades.

Lo anterior implica que las actividades y decisiones emitidas por dichos órganos constitucionales no pueden quedar sujetas a las directrices o a subordinación de otra autoridad, lo que crea una esfera de completa independencia, en la medida que se provee de las condiciones necesarias para evitar la parcialidad en las determinaciones de este tipo de instituciones; aspectos que versan desde la autonomía presupuestaria hasta de la designación de sus miembros.

En el caso concreto debe acudir al texto de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, vigente antes de las reformas publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

Sobre el particular destaca el contenido del artículo 35, tercer párrafo, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,³² en el cual se preveía

³² "Artículo 35. El visitador general será designado por (sic) Legislatura en los mismos términos establecidos para el secretario ejecutivo; durará en su cargo cinco años, con posibilidad de ratificación hasta por un periodo igual, por una sola vez.

"Para el caso de que uno o más de los candidatos a visitador general que integren la terna propuesta por el presidente no cumplan con los requisitos señalados, la misma será desechada por acuerdo de la mesa directiva, solicitando al presidente que proponga nueva terna en un plazo no mayor a 15 días, en la nueva terna en la que se podrá incluir a los candidatos que sí hayan cumplido con los requisitos de ley.

que para el desempeño de sus atribuciones, el visitador general contaba con los visitadores adjuntos y auxiliares, los cuales estaban bajo su cargo.

Así, desde una perspectiva estructural puede establecerse que dichos funcionarios –orgánicamente– quedaban bajo la tutela y encargo del visitador general de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, no así directamente del titular de dicho organismo, lo que representa que jerárquicamente no existía una dependencia inmediata hacia el presidente de la Defensoría Local, sino que tal aspecto se suscitaba en favor de la Visitaduría General.

Lo que incluso se reitera en el numeral 35, segundo párrafo, de la actual ley de la materia,³³ en donde subsiste la disposición de que los visitadores adjuntos y auxiliares quedan bajo el mando y subordinación del visitador general.

Consecuentemente, el hecho de que en el actual artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,³⁴ se establezca como atribución del visitador general el designar a los visitadores adjuntos y a los adjuntos auxiliares, no representa un cambio en torno a la dependencia jerárquica y estructural que anteriormente éstos guardaban frente al titular de la Visitaduría General; motivo por el cual a pesar que tal facultad se delegó expresamente a este último y no al presidente del organismo, en modo alguno significa que se quebranta la autonomía de la Defensoría de Derechos Humanos Estatal.

Lo anterior, ya que como se ha plasmado, tanto en la ley anterior como en la vigente, se excluye a cualquier autoridad de ejercer dependencia alguna sobre los multicitados funcionarios, en la medida en que ello corresponde únicamente al visitador general, lo que genera que sea el propio organismo

"El visitador general, para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de visitadores adjuntos, visitadores adjuntos auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento.

"El visitador general suplirá las ausencias del presidente en funciones.

"Podrá ser removido bajo el procedimiento establecido para la remoción del presidente, por incurrir en alguna de las causas graves establecidas en el artículo 131 de la presente ley."

³³ "Artículo 35. El visitador general será designado por el presidente de la Defensoría.

"Para el desarrollo de sus funciones, contará con plazas de visitadores adjuntos, visitadores adjuntos auxiliares y demás personal, el que estará bajo su cargo. Su distribución y funcionamiento se sujetará a lo dispuesto en el reglamento.

"El visitador general suplirá las ausencias del presidente en funciones."

³⁴ "Artículo 37. El visitador general, tiene las siguientes atribuciones:

(Reformada, P.O. 22 de julio de 2016)

"I. Designar a los visitadores adjuntos y visitadores adjuntos auxiliares; ..."

quien ejerza su gestión tanto administrativa como orgánica, sin dar lugar a la intervención de poderes públicos ajenos al organismo constitucional de mérito.

Por ende, el cambio en la facultad de designar a los visitadores adjuntos y auxiliares no representa la injerencia de autoridades estatales distintas a la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, puesto que en el plano orgánico quedan subordinados a la entera vigilancia y encargo del visitador general; sin que tampoco tal situación haya modificado la dependencia jerárquica que ya existía entre los visitadores adjuntos y el general, no así con el presidente.

A título de abundamiento, es importante precisar que anteriormente la designación del titular de la Visitaduría General correspondía al Congreso del Estado de Querétaro, tal como se advierte del artículo 35 de la ley en comento;³⁵ sin embargo, mediante el proceso de reformas que realizó el Poder Legislativo en el actual numeral,³⁶ se atribuye tal facultad al presidente del organismo defensor de los derechos humanos en la entidad federativa.

Por tanto, en el ordenamiento jurídico vigente el legislador dotó de mayor autonomía de gestión a la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, puesto que delegó a su titular la facultad de designar a aquellos funcionarios encargados de auxiliarlo en el desempeño de las funciones tendientes a la protección y promoción de los derechos fundamentales (con excepción del consejo); en consecuencia, tal circunstancia robustece el carácter autónomo del organismo, dado que se disminuye la intervención legislativa en la conformación de su estructura administrativa, quedando a entera satisfacción del presidente de la Defensoría.

Además, la circunstancia de que los visitadores adjuntos y auxiliares sean nombrados por el visitador general y, además, se desempeñen como coadyuvantes en el ejercicio de sus funciones; no implica que exista insubordinación o desprendimiento jerárquico respecto del presidente de la Defensoría, en la medida en que dentro de las funciones que a éste le son conferidas se encuentran,³⁷ entre otras, la de emitir las medidas específicas que estime

³⁵ "Artículo 35. El visitador general será designado por (sic) Legislatura en los mismos términos establecidos para el secretario ejecutivo; durará en su cargo cinco años, con posibilidad de ratificación hasta por un periodo igual, por una sola vez. ..."

³⁶ (Reformado, P.O. 22 de julio de 2016)

"Artículo 35. El visitador general será designado por el presidente de la Defensoría. ..."

³⁷ Actual Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro:

"Artículo 28. El presidente de la Defensoría tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la Defensoría;

convenientes para el mejor funcionamiento del organismo, así como la de *distribuir y delegar funciones en el secretario ejecutivo y en los visitadores, en los términos que prevé la ley de la materia*; motivo por el cual no puede estimarse que exista un debilitamiento en las facultades del titular de la Defensoría, puesto que no se le priva de la rectoría que sobre el organismo detenta, ni mucho menos representa un menoscabo a las tareas asignadas al órgano autónomo de mérito.

"II. Presidir el Consejo de la Defensoría;

"III. Proponer a los integrantes del Consejo los reglamentos a los que se sujetarán las actividades administrativas de la misma y, en su caso ejecutarlos;

"IV. Nombrar, dirigir y coordinar a los servidores públicos y al personal bajo su autoridad, con las excepciones que esta ley establece;

"V. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Defensoría;

"VI. Distribuir y delegar funciones en el secretario Ejecutivo y en los visitadores, según corresponda, en los términos de esta ley;

"VII. Proponer a los integrantes del Consejo, el proyecto del informe que debe rendir anualmente sobre sus actividades;

"VIII. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con instituciones y organismos públicos o privados, nacionales e internacionales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

"IX. Proponer a los integrantes del Consejo, el proyecto de presupuesto anual de la Defensoría, el cual, una vez aprobado, se le dará trámite legal conducente;

(Reformada, P.O. 22 de julio de 2016)

"X. Emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, informes y demás resoluciones, cuando las autoridades estatales o municipales no cumplan con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, así como formular las denuncias o quejas ante las autoridades competentes, cuando de una investigación en curso se presuma la comisión de un delito o conducta probablemente irregular de carácter administrativo;

"XI. Asesorar a las personas víctimas de violaciones de Derechos Humanos;

"XII. Solicitar la reparación del daño, cuando se haya acreditado violación a Derechos Humanos y la víctima así lo peticione, en los términos de la ley de la materia;

"XIII. Solicitar a la autoridad competente el pago del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Estado de Querétaro, cuando así lo peticione la Defensoría, pudiendo promover los recursos o juicios que procedan;

"XIV. Formular las propuestas generales conducentes a la mejor protección de los Derechos Humanos en el Estado y Municipios, así como pronunciarse, en el ámbito de su competencia, sobre las consultas que se formulen;

"XV. Vigilar que las autoridades competentes cumplan con las obligaciones de brindar ayuda, asistencia y asesoría a la víctima, así como de reparar el daño generado por las violaciones a los Derechos Humanos; y

"XVI. Cualesquiera otras que le señale esta ley y demás ordenamientos aplicables.

"Para el desempeño de sus funciones y cumplimiento de sus obligaciones, el presidente contará con las unidades, coordinaciones y direcciones necesarias, las que se regirán por el reglamento.

"Para proceder penalmente en contra del presidente, será necesaria la declaración de procedencia conforme a lo establecido en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Querétaro."

Incluso, es de precisarse que contrario a lo que manifiesta la parte actora, a partir del análisis de las atribuciones conferidas al visitador general,³⁸ se advierten supuestos a través de los cuales se estima la existencia de una subordinación técnica y operativa frente al presidente de la institución; ya que i) debe proponer el informe anual sobre las actividades de la institución; ii) proponer al presidente la celebración de acuerdos, bases de coordinación

³⁸ "Artículo 37. El visitador general, tiene las siguientes atribuciones:

"(Reformada, P.O. 22 de julio de 2016)

I. Designar a los visitadores adjuntos y visitadores adjuntos auxiliares;

"II. Coordinar el trabajo del personal a su cargo;

"III. Recibir, admitir o rechazar las quejas, inconformidades y recursos presentados por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Defensoría;

"IV. Presentar al presidente de la Defensoría un informe anual, durante la última semana del mes de enero de cada año, sobre las actividades de la Defensoría;

"V. Proponer al presidente la celebración, en los términos de la legislación aplicable, de acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración, con organismos dedicados a la defensa de los Derechos Humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de los fines de la Defensoría;

"VI. Iniciar, a petición de parte o de oficio, la investigación sobre las denuncias de violación a los Derechos Humanos, de que tuviere conocimiento;

"VII. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones a los Derechos Humanos, que por su propia naturaleza así lo permitan;

"VIII. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al presidente, para su consideración;

"IX. Realizar visitas e inspecciones en dependencias públicas, privadas, centros de reclusión y otros similares a fin de observar la salvaguarda de los Derechos Humanos;

"X. Proponer al presidente la emisión de las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y, en su caso, formular las denuncias o quejas que procedan ante las autoridades competentes;

"XI. Proponer al presidente las medidas conducentes, para la mejor protección de los Derechos Humanos en el Estado;

"XII. Coordinar las acciones tendientes a la protección de las víctimas;

"XIII. Dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos con las autoridades, derivados de las resoluciones de la Defensoría;

"XIV. Realizar todos los trámites necesarios para el seguimiento de las quejas y el cumplimiento de recomendaciones;

"XV. Solicitar las medidas cautelares que se requieran;

"XVI. Intervenir, por medio de la Coordinación de Atención a la Víctima, en asuntos relacionados con violencia familiar que se presenten en el Estado, por lo que contará con las siguientes facultades:

"a) Conocer, a petición de parte o de oficio, conductas que se encuadren en el concepto de violencia familiar.

"b) Realizar visitas a asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada y organismos enfocados a la atención de la niñez y las mujeres, a efecto de verificar la observancia y respeto a los Derechos Humanos de estos grupos, así como la elaboración del padrón previsto en el artículo 17, fracción IX, de la presente ley.

"c) Hacer del conocimiento del Ministerio Público la probable comisión de conductas tipificadas como delitos, a efecto de que se realice la investigación correspondiente.

"d) Coadyuvar, en los términos de la legislación aplicable, con el Ministerio Público en la atención de casos de violencia familiar.

y convenios de colaboración con otros organismos de defensa de derechos humanos, instituciones académicas y asociaciones culturales; iii) realizar las investigaciones y estudios para formular los proyectos de recomendación que someterá a la consideración del titular de la Defensoría; iv) proponer al presidente la emisión de las recomendaciones y, en su caso, formular las denuncias correspondientes; y, v) proponer al presidente del organismo las medidas conducentes para la mejor tutela de los derechos fundamentales en la entidad federativa.

En esa virtud, el hecho que el visitador general designe a los visitadores adjuntos y auxiliares no propicia el detrimento en las facultades del presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, ni mucho menos la autonomía y eficiencia de las actuaciones del propio organismo.

Por los anteriores argumentos es **infundado** el concepto de invalidez de que se trata, por lo que se reconoce la validez de la reforma al artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la derogación de los artículos 5 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, realizada mediante la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de ese ordenamiento, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se reconoce la validez del procedimiento legislativo del que derivó la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

"e) Asesorar legalmente a la víctima, victimario y familiares que han sido objeto de violencia familiar, sobre las acciones orientadas al resarcimiento del daño que se les produjo, en su caso.

"f) Gestionar la asistencia médica, psicológica o de cualquier otro tipo, en favor de las víctimas de violencia familiar, en los casos que así lo ameriten.

"g) Generar un diagnóstico sobre la situación producida por la violencia familiar en el Estado; y, "XVII. Las demás que le señale la ley."

CUARTO.—Se reconoce la validez de la reforma de los artículos 19, fracción II, y 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, realizada mediante la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de ese ordenamiento, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el veintidós de julio de dos mil dieciséis.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales por lo que ve a la legitimación, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente en cuanto a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades en el criterio del cambio normativo sustancial, Pardo Rebolledo con salvedades en el criterio del cambio normativo sustancial, Piña Hernández con salvedades en el criterio del cambio normativo sustancial, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los conceptos de invalidez.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández,

Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado III, denominado "Derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro", consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con la invalidez adicional de todo el artículo 131, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del título sexto y por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado II, denominado "Derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro", consistente en declarar la invalidez de la derogación del artículo 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de la derogación de los artículos 5 y 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado "Violaciones al proceso legislativo de la ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 'La Sombra de Arteaga' el veintidós de julio de dos mil dieciséis", consistente

en reconocer la validez del proceso legislativo que dio origen a la Ley que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus apartados IV, denominado "Impugnación de la reforma al artículo 19, fracción II, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro", y V, denominado "Impugnación de la reforma al artículo 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro" consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 19, fracción II, y 37, fracción I, de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.), P/J. 5/2013 (10a.), P/J. 96/2007 y P/J. 5/2003 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital 2012802 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196, con número de registro digital: 2002717, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 742, con número de registro digital: 170882 y Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 979, con número de registro digital: 184721, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 73/2016, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

En sesión del seis de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 73/2016 en la que la Defensoría de Derechos Humanos del

Estado de Querétaro planteó entre otras cosas, la inconstitucionalidad de la derogación del artículo 131, fracciones II y VII, de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro¹ por considerar que el Poder Legislativo carecía de competencia para legislar sobre la responsabilidad administrativa del presidente de la Defensoría.

El proyecto inicialmente proponía declarar la inconstitucionalidad de dicha derogación. Sin embargo, no se alcanzó la mayoría calificada, por lo que se desestimó la acción en ese punto. En este voto explicaré las razones por las que voté por la invalidez y por las que estimo que no se debió haber desestimado la acción.

Razones del voto

Como adelanté en el párrafo anterior, en mi opinión, la derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro era inválida, ya que se trata de una reforma a un régimen de remoción inconstitucional. Así, estimo que se debió haber invalidado por extensión todo el título sexto que regula dicho procedimiento.

El procedimiento de destitución del titular de la Defensoría está desarrollado en los artículos 122 a 130 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro y las causales de destitución se encuentran en el artículo 131 de la misma ley. Dicho proceso es el siguiente: 1) La petición de remoción la puede solicitar cualquier ciudadano al Congreso Local, sin ser vinculante para los legisladores;² 2) se cita al presidente de la Defensoría para que ejerza su derecho de audiencia;³ 3) se abre un periodo para el ofrecimiento y desahogo probatorio y se formulan alegatos;⁴ 4) la mesa directiva dictamina respecto a la responsabilidad del presidente de la Defensoría;⁵ 5) el Pleno de la Legislatura discute y vota el dictamen, requiriéndose el voto de las dos terceras partes para que proceda la remoción.⁶

Así, tal como sostuve en la discusión de la acción de inconstitucionalidad 101/2015,⁷ dicho procedimiento viola la autonomía e independencia con que debe contar la Defensoría Local de Derechos Humanos, en términos del artículo 102, apartado B, constitucional, el cual prevé que las Constituciones de las entidades federativas establezcan y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. Se trata de un procedimiento de remoción por causas que no encajan ni

¹ Texto del artículo vigente antes de la derogación de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro: "Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes: ...

"II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos; ...

"VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura; ..."

² Artículo 123 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

³ Artículo 124 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

⁴ Artículo 125 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Artículo 126 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Artículo 128 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

⁵ Artículo 129 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

⁶ Artículos 20 y 122 de la Ley de los Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

⁷ Resuelta por unanimidad de votos en sesión de Pleno de doce de marzo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

en el ámbito de la responsabilidad administrativa ni tampoco en el ámbito de la responsabilidad política, sino que se prevé un procedimiento especial por "causas graves", que no responde a ninguno de los tipos de responsabilidad que la Constitución prevé.

En primer lugar, el artículo 38, fracción I, de la Constitución Política de Estado Libre y Soberano de Querétaro excluye al presidente de la Defensoría del Juicio Político⁸ y además, suponiendo que se hubiera querido regular un tipo de juicio político, debe destacarse que la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro tiene más garantías y las causales ahí previstas son menos vagas y más graves que las establecidas en esta ley.⁹ Además, en la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro se separan las funciones de acusación y enjuiciamiento, ya que el Congreso Local funge como órgano de acusación y el Tribunal Superior de Justicia del Estado como jurado de sentencia.¹⁰ En cambio, en la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, el Congreso Local sustancia la acusación y después resuelve en Pleno del mismo Congreso.¹¹ Entonces, en tanto un solo poder decide sobre la responsabilidad política del presidente de la Defensoría, *se trata de un proceso menos protector y más propenso a arbitrariedades.*

Ahora, tampoco podría interpretarse que los artículos impugnados regulan causales de responsabilidad administrativa. De acuerdo al artículo 108 de la Constitución General y el artículo 9 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,¹² los Congresos

⁸ "Artículo 38. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"I. Se impondrán, mediante juicio político, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Podrán ser sujetos a juicio político, los Magistrados de los Tribunales del Estado, los Jueces del Poder Judicial, los secretarios, sub-secretarios, oficial mayor y directores de la administración pública estatal, el fiscal general del Estado y los Ministerios Públicos; el Auditor Superior del Estado, los Comisionados integrantes de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, los miembros de los Ayuntamientos y los directores Generales o sus equivalentes en las entidades paraestatales y paramunicipales; ..."

⁹ Artículo 4 de la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro.

¹⁰ Artículo 7 de la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro.

¹¹ Artículo 129 de la Ley de Derechos Humanos de Querétaro.

¹² "Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente ley: I. Las secretarías;

"II. los órganos internos de control;

"III. La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas;

"IV. Los tribunales;

"V. Tratándose de las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos de los poderes judiciales, serán competentes para investigar e imponer las sanciones que correspondan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, conforme al régimen establecido en los artículos 94 y 109 de la Constitución y en su reglamentación interna correspondiente; y los Poderes Judiciales de los Estados y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como sus Consejos de la Judicatura respectivos, de acuerdo a lo previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución, así como sus Constituciones Locales y reglamentaciones

Locales no pueden ser autoridades competentes para imponer sanciones por responsabilidad administrativa. Entonces, asumir esa interpretación nos llevaría a declarar igualmente la inconstitucionalidad de todo el sistema.

Así, en mi opinión, estamos ante un proceso *ad hoc* de remoción del presidente de la Defensoría, lo cual es violatorio de la autonomía de dicho órgano de protección de derechos. La autonomía prevista en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General debe implicar que, cuando menos, *los órganos de derechos humanos gocen de las mismas salvaguardas institucionales que el resto de los poderes, salvo que haya una justificación constitucional que amerite darle un tratamiento distinto.*

En el caso, no hay ninguna razón que justifique que el presidente de la Defensoría pueda ser removido por la Legislatura Estatal fuera de los procedimientos de responsabilidad política o administrativa. Por el contrario, las funciones de investigación y protección de derechos fundamentales hacen que la Defensoría entre constantemente en tensión con otros poderes, lo que requiere de una protección robusta.

Adicionalmente, es preciso señalar que en la acción de inconstitucionalidad 63/2009,¹³ en la que se resolvió la inconstitucionalidad de la figura de la revocación de mandato, el Tribunal Pleno sostuvo que *no se pueden establecer más causas de responsabilidad a los servidores públicos que las previstas expresamente en la Constitución General* esto es: la administrativa, penal, política y civil. Ahora, si bien yo no compartí la conclusión a la que llegó la mayoría en ese asunto, no fue porque no coincidiera en esa afirmación, sino porque pienso que la revocación de mandato es un mecanismo de democracia participativa y no un medio adicional de responsabilidad. En el caso, en cambio, se trata de un mecanismo de remoción sujeto a causales distintas a las de los regímenes de responsabilidades, a través del cual el Congreso Local puede determinar si el presidente de la Defensoría conserva o no su nombramiento.

Por último, no pasa desapercibido que, en el caso, se impugna la derogación de dos fracciones; esto es, no se impugna contenido normativo alguno. Sin embargo, en la medida en que dicha derogación se refiere a la regulación de un régimen de remoción inconstitucional, considero que debía declararse la invalidez de dicho acto legislativo, haciendo extensiva la invalidez a la totalidad del procedimiento de remoción establecido en el título sexto de la ley impugnada.

Este voto se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

orgánicas correspondientes. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior y de las entidades de fiscalización de las entidades federativas, en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos, y

"VI. Las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, de conformidad con las leyes que las regulan. Para tal efecto, contarán exclusivamente con las siguientes atribuciones:

"a) Las que esta ley prevé para las autoridades investigadoras y sustanciadoras;

"b) Las necesarias para imponer sanciones por faltas administrativas no graves, y

"c) Las relacionadas con la plataforma digital nacional, en los términos previstos en esta ley."

¹³ Resuelta por unanimidad en sesión de Pleno de primero de diciembre de dos mil nueve, bajo la ponencia del Ministro Aguirre Anguiano.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 73/2016.

En sesión celebrada el seis de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, determinó reconocer que la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de normas locales, por la vulneración de competencias de la Defensoría y del Congreso de la Unión, y analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Al respecto, me permito emitir este voto concurrente para expresar las razones por las que voté a favor de reconocer legitimación a la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro en este caso y, además, los motivos por los que consideré que la derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos —en el que se preveía la facultad de la Defensoría Local de generar la interpretación de normas locales, para referir si violaban o no algún derecho humano— debía declararse inconstitucional.

a) Legitimación de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

En la sentencia se reconoció la legitimación del presidente de la Defensoría Local para promover la acción de inconstitucionalidad, pues los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas cuentan con facultades para promover este tipo de medios de control constitucional en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales, como en el caso lo es la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

De esta manera, se sostuvo que el presidente de la Defensoría cuenta con legitimación para impugnar normas locales por la supuesta vulneración, entre otros, del artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal, y por la vulneración de las competencias y atribuciones del órgano local.

Al respecto, coincido en que la Defensoría tiene legitimación para cuestionar una norma local por violaciones a las competencias del Congreso de la Unión y a las suyas propias.

En efecto, la Defensoría hace valer conceptos de invalidez por la supuesta violación de competencias legislativas del Congreso de la Unión. En concreto, combate la inconstitucionalidad de la derogación de las fracciones II y VII del artículo 131, en las que se establecían dos causas de remoción del presidente de la Defensoría. En este sentido, la parte promovente estimó que la Legislatura Local invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Al respecto, conforme a lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional,¹ los órganos de protección de los derechos humanos pueden promover acción de inconstitucionalidad en contra de normas locales que vulneren los derechos humanos.

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

"...

En este sentido, siguiendo los precedentes del Pleno,² este precepto constitucional no contiene alguna distinción que impida al promovente hacer valer la inconstitucionalidad a partir de vicios competenciales, por lo que coincide en que la Defensoría tiene legitimación para promover esta acción en contra de normas locales por la vulneración de esferas competenciales.

Asimismo, de la lectura de la demanda se puede apreciar que la Defensoría hace valer conceptos de invalidez relacionados con su organización interna, los cuales, como se sostiene en la sentencia, son susceptibles de impactar en los derechos humanos de las personas, de ahí que pueden ser hechos valer por la Defensoría.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 102, apartado B, párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, las entidades federativas contarán con un organismo de protección de los derechos humanos, que deberá gozar de autonomía de gestión.³ En este

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

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

² Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 110/2014, resuelta por el Pleno el 5 de junio de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, en la que se reconoció legitimación a la CNDH para promover la acción en contra de normas penales, por considerarse que el Congreso Local no tenía competencia para legislar en materia de medidas cautelares.

Asimismo, la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas 102/2015 y 105/2015, resuelta el 12 de marzo de 2019, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales, a favor de reconocer la legitimación de la CNDH y los organismos de protección de derechos humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad, incluso, por violaciones competenciales y de naturaleza organizacional de las comisiones, así como para impugnar el procedimiento legislativo. En contra los Ministros Medina Mora y Laynez Potisek.

³ **"Artículo 102.**

...

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

"...

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

sentido, la protección de la autonomía del órgano puede tener un impacto en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, de ahí que considero que el presidente de la Defensoría queretana sí tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

Incluso, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada, voté a favor de desestimar esta causal de improcedencia, pues ha sido mi convicción que para tener por actualizada la legitimación activa, basta con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la Norma Fundamental, para que se esté en aptitud de considerar que se materializa el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105.⁴

b) Derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Por otra parte, en el proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno, se proponía declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro,⁵ en el que se preveía la facultad de la Defensoría de los Derechos Humanos de generar, a partir de la petición de un ciudadano, interpretaciones respecto de porciones normativas previstas en el ordenamiento jurídico de dicha entidad federativa, en torno a si violaban o no algún derecho humano.

En este sentido, se sostenía que aun y cuando las opiniones generadas no contaban con fuerza normativa vinculante, podían constituirse como una directriz, comunicación o recomendación para efectos meramente consultivos por parte de las propias autoridades locales, brindando una visión sobre la interpretación del ordenamiento jurídico de esa entidad, lo que coadyuvaría en la interpretación de los derechos humanos.

De este modo, se refería que la derogación de la norma implicaba un menoscabo del nivel de protección alcanzado, pues limitaba la posibilidad de ejercitar el instrumento por el cual podían obtener opinión sobre la congruencia de la interpretación de disposiciones jurídicas locales frente a los derechos humanos, con lo que se transgredía el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.

Sin embargo, como se destaca en la sentencia, en este apartado únicamente se obtuvo una votación de siete votos a favor de la invalidez, por lo que, de conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, se desestimó la acción de inconstitucionalidad en este tema.

Por ese motivo, me permito expresar que voté a favor de la propuesta de declarar la invalidez de la derogación del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de

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

⁴ Acción de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016, resuelta por el Pleno el 17 de noviembre de 2016, por unanimidad de 11 votos en cuanto al estudio de legitimación.

⁵ El texto anterior a la reforma de 22 de julio de 2016 por la que se derogaron las fracciones II y VII, es el siguiente:

"Artículo 5 La defensoría, a petición ciudadana, podrá emitir interpretaciones sobre disposiciones legales que presumiblemente violenten disposiciones en materia de Derechos Humanos, mismas que sólo tendrán efectos de opinión del organismo, las cuales no serán vinculatorias."

Querétaro, en el que se preveía la facultad de la Defensoría de los Derechos Humanos de generar, a partir de la petición de un ciudadano, interpretaciones respecto de porciones normativas previstas en el ordenamiento jurídico de dicha entidad federativa, en torno a si violaban o no algún derecho humano.

Al respecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1o. constitucional,⁶ los derechos humanos deben interpretarse de acuerdo con el principio de progresividad.

Esta Suprema Corte ha sostenido que el principio de progresividad de los derechos humanos tiene dos facetas: una positiva, consistente en la obligación del Estado de ampliar el alcance y tutela de los derechos humanos; y otra negativa, relativa a la prohibición de regresividad. Esto es, el legislador tiene prohibido, en principio, emitir normas que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y tutela que en un primer momento ya se reconocía a los derechos humanos.⁷

Así, el principio de progresividad y su prohibición de regresividad no son absolutos, pues pueden existir circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un derecho humano. Sin embargo, cuando exista un límite o regresión, este Alto Tribunal debe analizar el caso bajo un escrutinio estricto, de manera que debe exigirse a la autoridad legislativa (o la que hubiere emitido el acto) justificar plenamente su decisión.⁸

En este sentido, para analizar si una medida respeta el principio de progresividad, debe comprobarse que la disminución tenga como fin incrementar la protección de un derecho humano, y generar un equilibrio razonable entre los derechos humanos en juego.⁹

⁶ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

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

⁷ Tesis de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.". **Registro digital: 2015305.** [J], Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, 1a./J. 85/2017 (10a.).

⁸ Jurisprudencia de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". **Registro digital: 2015304.** [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, página 188, 1a./J. 87/2017 (10a.).

⁹ Jurisprudencia de título y subtítulo: "PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.". **Registro digital: 2014218.** [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 634, 2a./J. 41/2017 (10a.).

Al respecto, el artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro –que fue derogado– establecía una facultad a cargo de la Defensoría dirigida a fortalecer el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en Querétaro.

Las opiniones interpretativas que se generaban a partir de esta facultad, aun y cuando no contaban con fuerza normativa vinculante, podían constituirse como una directriz o comunicación que, en conjunto con el resto de atribuciones de la Defensoría, permitían fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos, fijando un posicionamiento que, a través de la fuerza moral de la institución de defensa de los derechos humanos, establecían pautas hermenéuticas sobre el alcance de los derechos humanos.

De esta manera, sin que desconozca que el Congreso queretano cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para establecer las atribuciones del organismo de protección de los derechos humanos en la entidad federativa, lo cierto es que, para modular, como es el caso, el ámbito de protección de los derechos en el Estado de Querétaro, debía justificar –y demostrar plenamente– que la medida legislativa tiene un fin de protección de derechos que es superior al límite establecido.

Por tanto, si en este caso el legislador queretano no demostró durante el procedimiento legislativo –y tampoco se aprecia de la mera lectura de la norma– que la derogación de la norma obedece a un bien superior, es evidente que no se actualiza alguna causa que exima la aplicación del principio de progresividad y no regresividad de los derechos.

En consecuencia, desde mi perspectiva, debía invalidarse el decreto derogatorio en este tema.

Así, con base en lo anterior, me permito expresar las razones por las que voté a favor de reconocer legitimación a la Defensoría Queretana en esta acción de inconstitucionalidad, y por las que consideré que debía declararse la invalidez del artículo 5 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro.

Este voto se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 73/2016, promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **seis de agosto de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro; para lo que aquí interesa, en el considerando **sexto**, punto **II**, desestimó el concepto planteado tocante a declarar la invalidez de la derogación de las fracciones II y VI del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al no alcanzar una mayoría calificada.

La consulta refirió que, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellas, las fracciones XXIV y XXIX-V de su artículo 73, a través de las cuales se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la ley general que distribuyó las competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las **responsabilidades administrativas** de los servidores públicos,

sus obligaciones, las sanciones aplicables para los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

En ese sentido, se señaló que el Constituyente hizo depender la entrada en vigor de todo el entramado constitucional, relativo a esta materia, al inicio de la vigencia de la ley general referida, tal como se desprende de los artículos transitorios segundo, quinto y séptimo del decreto de esa reforma constitucional.

Por tanto, *–se expuso–* si la reforma constitucional condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa hasta en tanto el Congreso de la Unión emitiera la correspondiente ley general, resultaba evidente que los Congresos de las entidades federativas no podían legislar en esta materia, puesto que ello acontecería hasta el momento en que iniciara la plena vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es decir, hasta el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor esa ley.

En la especie, el Congreso del Estado de Querétaro, mediante decreto publicado el veintidós de julio de dos mil dieciséis, derogó las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, que establecían, como causas graves de remoción del titular de la defensoría, la negativa injustificada a iniciar un procedimiento de queja y la ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura; precepto y fracciones que se consideran relacionadas directamente con la materia de responsabilidades administrativas, sin que en el momento de efectuar tal actividad legislativa estuviera vigente la diversa Ley General de Responsabilidades Administrativas y, por ende, el marco constitucional en la materia; lo que implicó que el legislador estatal no respetó la condición suspensiva; es decir, una veda temporal para el ejercicio de la facultad concurrente.

De tal manera, se propuso al Tribunal Pleno declarar la invalidez de la derogación de las fracciones II y VII del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al considerar que la supresión de ambos preceptos, que se relacionaban directamente con la materia de responsabilidades administrativas, se realizó sin que en el momento de efectuar tal actividad legislativa estuviera vigente la Ley de Responsabilidades Administrativas y, por ende, el marco constitucional en la materia.

Lo que implicaba que el legislador estatal no respetó la condición suspensiva para el ejercicio de la facultad concurrente en los términos de los artículos 73 y 113, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal, en la medida en que se violentaron las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, de modo que se generaba una distorsión en la mecánica transicional establecida en la Norma Fundamental.

No obstante, se reitera, se desestimó el concepto planteado tocante a declarar la invalidez de la derogación de las fracciones II y VI del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, al no alcanzar una mayoría calificada.

Una vez expuesto lo que antecede, considero pertinente señalar que, como expuse en la aludida sesión de seis de agosto, en el proyecto de la acción de inconstitucionalidad 101/2015 y sus acumuladas, se analizó el mismo artículo impugnado, esto es, el 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro y se determinó que no afectaba el ámbito de competencia federal por lo que hace a la regulación de responsabilidades políticas.

Sin embargo, hubo una mayoría de seis votos que no compartió esa propuesta de la consulta, es decir, que se trataba de responsabilidades políticas y que reglamentaban un juicio político local; no obstante, **no hubo un pronunciamiento** sobre si realmente se trataba de responsabilidades administrativas, pues únicamente se determinó que no eran cuestiones de responsabilidad política; ya que si bien, algunas de las fracciones podrían encuadrar en causas de responsabilidad administrativa, en realidad no podría darse plenamente esa característica porque quien resuelve es un órgano político y se trataría de toda una regulación de responsabilidades administrativas para una sola persona.

Entonces, ante la ambigüedad de esta legislación, a pesar de que –de cualquier manera– se llegaría a la invalidez de la norma, ya sea porque esté tratando de abarcar algún tipo de responsabilidad administrativa o porque, aun asumiendo que tratara de establecerse una responsabilidad política, sería un diseño de un juicio político *ad hoc* para una sola persona, para un funcionario, lo cual sería inconstitucional. Así, ante tal incertidumbre y sobre esta ambigüedad, **a mi juicio, era necesario abarcar cualquiera de las dos opciones** en la sentencia decretada.

No obstante ello, considero que en realidad el sistema de **remoción** del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos¹ que se contiene en la Ley de Derechos Hu-

¹ Para mayor comprensión se transcribe el sistema de remoción previsto en la ley, el cual a la letra dice:

"Título sexto

"De la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro

"Capítulo I

"Del procedimiento para la remoción

"Artículo 122. El presidente de la Defensoría podrá ser removido de su cargo únicamente por causas (sic) graves, mediante determinación de la Legislatura, con la misma votación requerida para su nombramiento."

"Artículo 123. La propuesta de remoción del presidente de la Defensoría, podrá ser formulada a petición de uno o varios ciudadanos, la petición a los legisladores no será vinculante.

"La propuesta de remoción deberá acompañarse de las constancias que sustenten dicha petición.

"Para el caso de que la propuesta de remoción no vaya acompañada de las constancias que la sustenten, la mesa directiva, concederá un plazo de tres días hábiles para su presentación, en caso de no exhibirse dentro de dicho plazo la propuesta, se tendrá por no presentada."

"Artículo 124. Una vez recibida la propuesta de remoción prevista en el presente capítulo, la mesa directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al presidente de la Defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles, contados a partir de la notificación concorra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en comento, previa convocatoria que para ello se formule con al menos veinticuatro horas de anticipación a la misma.

"Para efectos de realizar la notificación, se habilitará al personal de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos, del Poder Legislativo del Estado de Querétaro."

"Artículo 125. Una vez agotada la audiencia referida en el artículo anterior, se establecerá un plazo de diez días hábiles, común para las partes, a fin de que presenten pruebas; plazo que correrá a partir del día siguiente al desahogo de la audiencia en cita."

"Artículo 126. Concluido el plazo establecido en el artículo anterior, se contará con un periodo de diez días hábiles para el desahogo de pruebas, el que correrá a partir del día hábil siguiente al que concluya el señalado para presentar pruebas."

manos del Estado de Querétaro es en realidad una responsabilidad distinta a las responsabilidades políticas, responsabilidades administrativas y penales, siendo **el procedimiento de remoción contemplado un híbrido** entre las responsabilidades señaladas, pues las conductas que se incluyen en el artículo 131 caben en el supuesto

"Artículo 127. En este procedimiento, se admitirán como pruebas documentales públicas y privadas; testimoniales; grabaciones de audio o video; informes, periciales y todas aquellas que no se encuentren prohibidas por la ley o la moral.

"Para lo no previsto en relación con el presente procedimiento, se atenderá de forma supletoria a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Querétaro."

"Artículo 128. Desahogadas las pruebas y concluido el periodo señalado para ello, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, convocará por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, a la partes para que formulen los alegatos que estimen pertinentes."

"Artículo 129. Concluidos los plazos previstos en los artículos que anteceden, agotado el derecho de audiencia y con la propuesta de remoción, las constancias que acompañen a la misma y, desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y considerados los alegatos formulados, se dictaminará sobre la petición de remoción en un periodo no mayor a 30 días naturales, sometiendo su propuesta al Pleno de la Legislatura, que discutirá y votará el dictamen conforme a las prevenciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

"Una vez aprobado por la Legislatura el dictamen de remoción, se habilitará al personal de la Dirección de Asuntos Legislativos y Jurídicos del Poder Legislativo del Estado de Querétaro para efectos de realizar la notificación del mismo."

"Artículo 130. En caso de que el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro sea removido, hasta en tanto sea nombrado un nuevo titular, el visitador general efectuará las funciones del presidente de la Defensoría, salvo las relativas al nombramiento de servidores públicos del organismo."

"Capítulo II

"De las causas para la remoción

"Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

"I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;

"II. **La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos;** (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)

"III. El desacato de una orden judicial;

"IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;

"V. Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;

"VI. Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;

"VII. **La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura;** (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)

"VIII. Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;

"IX. Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;

"X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría; y,

"XI. Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley."

normativo de las responsabilidades administrativas, esto es, actos u omisiones que afecten la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia de los servidores públicos; sin embargo, también se establecen como causas de remoción el desacato de una orden judicial y ser condenado por un delito doloso y por sentencia definitiva y, por último, se considera que de tales responsabilidades deberá conocer el Congreso del Estado y no los organismos especializados para la determinación de responsabilidades administrativas, con lo que se advierte que podrían considerarse como un procedimiento de responsabilidades políticas.

En efecto, la norma combatida pertenece al título sexto de la ley denominado "*De la remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro*", el cual se compone, a su vez, de dos capítulos, el primero con el título "*Del procedimiento para la remoción*", mientras que el segundo se identifica como "*De las causas para la remoción*".

En el primer capítulo, cuyos artículos van del 122 al 130, regulan el procedimiento de remoción del presidente del organismo local de protección de derechos humanos, **el cual corre a cargo de la Legislatura** y puede determinar la misma siempre y cuando lo acuerde con la misma votación requerida para su nombramiento **ante la actualización de algunas de las causales previstas en el artículo 131 de la misma ley.**

El proceso de remoción se articula de la siguiente manera: La petición de remoción la puede iniciar cualquier ciudadano, sin ser vinculante para los legisladores, la cual debe acompañarse de todas las constancias pertinentes, con la posibilidad de que la mesa directiva pueda requerir su presentación en caso de omisión, con apercibimiento de desechamiento en caso de no desahogarse.

Una vez recibida la propuesta de remoción, la mesa directiva, por sí, o a través del órgano legislativo que ésta determine, notificará de ello al presidente de la Defensoría, corriéndole traslado de las constancias con copia de ésta y de las constancias en que aquella se sustenta, para que en un plazo no mayor a diez días hábiles concurra a sesión, para que en ejercicio de su garantía de audiencia, exponga lo que a su derecho convenga, respecto a la propuesta en cuestión, previa convocatoria.

Una vez agotada la audiencia, se establecerá un plazo de diez días hábiles, común para las partes, a fin de que presenten pruebas; plazo que correrá a partir del día siguiente al desahogo de la audiencia en cita.

Concluido el plazo anterior, se contará con un periodo de diez días hábiles para el desahogo de pruebas, el que correrá a partir del día hábil siguiente al que concluya el señalado para presentar pruebas (siendo admisibles las documentales públicas y privadas; testimoniales; grabaciones de audio o video; informes, periciales y todas aquellas que no se encuentren prohibidas por la ley o la moral).

Desahogadas las pruebas y concluido el periodo señalado para ello, en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se convocará por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la partes para que formulen los alegatos que estimen pertinentes.

Concluidos los plazos previstos, agotado el derecho de audiencia y con la propuesta de remoción, las constancias que acompañen a la misma y, desahogadas las pruebas ofrecidas por las partes y considerados los alegatos formulados, se dictaminará sobre la petición de remoción en un periodo no mayor a 30 días naturales, sometiendo su

propuesta al Pleno de la Legislatura, que discutirá y votará el dictamen conforme a las prevenciones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

En caso de que el presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro sea removido, hasta en tanto sea nombrado un nuevo titular, el visitador general efectuará las funciones del presidente de la Defensoría, salvo las relativas al nombramiento de servidores públicos del organismo.

Por su parte, el artículo 131 de la ley prevé las causas graves en que puede incurrir el presidente de la Defensoría para ser removido, las cuales son:

- El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;
- La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos; (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016 y cuestionada)
- El desacato de una orden judicial; ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;
- Revelar o divulgar información contenida en expedientes o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;
- Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley manda;
- La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura; (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016 y cuestionada en este asunto)
- Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;
- Emplear los recursos públicos afectos al despacho de la institución, con fines privados, ajenos al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;
- Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría y,
- Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley.

En ese sentido, como lo señalé en el asunto precedente, considero que todo el sistema previsto por el legislador es inconstitucional, que va en la misma línea de lo sostenido por el Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 63/2009, en la que se determinó **que el hecho de que sólo se dispongan de cuatro modalidades de responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Federal tiene como propósito evitar que las Legislaturas de los Estados creen otras más; esto en tanto la Constitución General de la República sólo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura**

de la revocación de mandato popular, lo que implica que regulan un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional.

En el caso, lo que se establece es un procedimiento de **remoción del titular del organismo**, es decir se establece un mecanismo de **destitución**; sin embargo, al igual que en el precedente, el legislador local no advirtió que si bien la Constitución Federal prevé la **figura de la destitución**, sólo se autoriza su aplicación a través de los medios que la propia Carta Magna prevé, ya que de la lectura integral a su título cuarto se advierte que el sistema determinado por el Constituyente Permanente en materia de responsabilidades de los servidores públicos es claro en precisar cuatro vertientes de responsabilidad: la política, la penal, la civil y la administrativa, **sin que se desprenda la posibilidad de contemplar una figura diversa.**²

Lo que además, redundan en la **afectación a la autonomía de la comisión de derechos humanos del Estado de Querétaro**, que por mandato del artículo 102 de la Constitución Federal, deben garantizar las constituciones de las entidades federativas.

En efecto, en este punto conviene recordar lo que establece el artículo 131 impugnado:

"Artículo 131. La remoción del presidente de la Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro, procederá cuando éste incurra en una o más causas graves:

"Para efectos de esta ley, se consideran causas graves las siguientes:

- "I. El incumplimiento reiterado y sistemático de las obligaciones que la presente ley le impone;
- "II. La negativa injustificada a iniciar procedimiento de queja de algún ciudadano ante una notoria violación de Derechos Humanos; (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)
- "III. El desacato de una orden judicial;
- "IV. Ser condenado como responsable por la comisión de un delito doloso, mediante sentencia definitiva;
- "V. **Revelar o divulgar información contenida en expedientes** o constancias relativos a las investigaciones que con motivo de las quejas realice la Defensoría, mientras conserven el estatus de protección legal como información reservada o confidencial;
- "VI. **Pronunciarse de forma anticipada sobre el sentido de las recomendaciones**, mientras no sean aprobadas y dadas a conocer públicamente por la Defensoría, conforme a los procedimientos que esta ley mandata;
- "VII. La ausencia laboral por más de tres días sin autorización de la Legislatura; (Derogada, P.O. 22 de julio de 2016)

² Tesis de jurisprudencia P./J. 28/2013 (9a.), visible en la página 184 del Libro XX, Tomo 1 (mayo de 2013), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época, con número de registro digital: 159826» de rubro: "REVOCACIÓN DEL MANDATO POPULAR. LOS ARTÍCULOS DEL 386 AL 390 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, EN CUANTO PREVEN ESA FIGURA PARA LA REMOCIÓN DE CUALQUIER FUNCIONARIO PÚBLICO ELECTO MEDIANTE EL VOTO POPULAR, VIOLAN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACION VIGENTE HASTA EL 2 DE DICIEMBRE DE 2009)."

"VIII. **Ostentar su cargo para obtener beneficios indebidos de cualquier naturaleza;**

"IX. **Emplear los recursos públicos** afectos al despacho de la institución, **con fines privados, ajenos** al ámbito competencial de la Defensoría o para procurar ventajas indebidas de carácter electoral;

"X. Incurrir en conductas que demeriten o afecten el prestigio, la credibilidad y la confianza pública en la Defensoría; y,

"XI. **Hacer uso de recursos materiales y humanos designados a la Defensoría, con fines personales o distintos a los señalados en la presente ley.**"

Del precepto impugnado, se advierte que las causas de **remoción** del presidente del órgano autónomo, redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, pero también se refieren a las faltas a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública; de manera que pudiera tratarse de responsabilidades tanto administrativas como políticas; **sin embargo, el legislador no las instituye como tales responsabilidades**, y por el contrario lo considera **una remoción**, lo cual –como se dijo– no tiene asidero constitucional.

La cuestión relativa a que lo previsto en los preceptos impugnados no se refiere a un juicio político, se hace evidente de lo que se establece en el título Cuarto de **la Constitución Política del Estado de Querétaro**, en donde **no se prevé como sujeto de juicio político** al presidente de la Defensoría de Derechos Humanos del Estado:

"Título cuarto

"De la responsabilidad de los servidores públicos

"(Reformado, P. O. 31 de marzo de 2008)

"Capítulo primero

"De la responsabilidad

"Artículo 38. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(Reformada, P.O. 13 de mayo de 2016)

"I. Se impondrán, mediante juicio político, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. **Podrán ser sujetos a juicio político**, los Magistrados de los Tribunales del Estado, los Jueces del Poder Judicial, los secretarios, sub-secretarios, oficial mayor y directores de la administración pública estatal, el fiscal general del Estado y los Ministerios Públicos; el Auditor Superior del Estado, los Comisionados integrantes de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, los miembros de los Ayuntamientos y los directores generales o sus equivalentes en las entidades paraestatales y paramunicipales;

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"La resolución relativa a lo previsto en la presente fracción será inatacable.

(Reformada, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"Las leyes determinarán los casos y circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

(Reformada, P.O. 21 de diciembre de 2016)

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

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, la Secretaría de la Contraloría del Poder Ejecutivo y los órganos internos de control, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por la citada dependencia y los órganos internos de control.

"Los entes públicos del Estado y los Municipios, contarán con órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas de las que son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Querétaro; para realizar actos de vigilancia, así como para presentar denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delitos ante la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción; y,

"...

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en los artículos 29 y 30 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

(Adicionado, P.O. 21 de diciembre de 2016)

"En todos los procesos derivados o relativos al presente artículo, las autoridades garantizarán a los involucrados los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la propia del Estado y en los tratados

internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Federal, este ordenamiento y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

Así, es evidente que los preceptos impugnados **no establecen un juicio político, sino un procedimiento de remoción distinto a éste.**

Además de considerarse que se trata de un juicio político, de cualquier forma sería inconstitucional, pues se establece un juicio aplicable sólo al presidente de la Defensoría, lo que sería **contrario a lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Federal que establece que nadie puede ser juzgado por leyes privativas**, pues mientras los demás servidores públicos mencionados en el precepto constitucional local transcrito serán sujetos al juicio político conforme a la Ley de Juicio Político del Estado de Querétaro, sólo el presidente de la Defensoría de Derechos Humanos será juzgado mediante un juicio específicamente diseñado para él.

Con lo que se hace evidente, la violación al artículo 102, apartado B, párrafo quinto, de la Constitución Federal, en tanto **se vulnera la autonomía** con la que las comisiones de derechos humanos locales deben contar.

Al respecto, cabe precisarse que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su artículo 14, establece que *el presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como se advierte de su texto:

"Artículo 14. El presidente de la Comisión Nacional podrá ser removido de sus funciones y, en su caso, sujeto a responsabilidad, **sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"En este supuesto, el presidente será substituido interinamente por el primer visitador general, en tanto no se designe nuevo presidente de la Comisión Nacional."

De lo que se advierte que, atendiendo al mandato constitucional, en cuanto a garantizar su autonomía, se establece que sólo podrá ser removido el titular de dicha Comisión por los procedimientos específicamente señalados en la Constitución Federal y no así alguna otra que pudiera implementarse; lo que da sustento al criterio aquí expresado, en cuanto a que no resulta constitucional el establecimiento de procedimientos diversos de destitución o remoción de los titulares de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Por todo lo anterior, considero que lo procedente era declarar la invalidez de la **derogación de las fracciones II y VII** del artículo 131 de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro, pero me inclino por reiterar que el sistema de remoción diseñado por el legislador local no tiene asidero constitucional y, por ende, resulta contrario a lo establecido en la Norma Fundamental. Por lo que, desde mi óptica, la inconstitucionalidad **debe extenderse a todas las normas que conforman el sistema de remoción del presidente de la Comisión Local.**

Este voto se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

II. SANIDAD VEGETAL. DISTINCIÓN ENTRE PUNTOS DE VERIFICACIÓN INTERNA Y PUNTOS DE VERIFICACIÓN INTERNA ESTATAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

III. SANIDAD VEGETAL. LA FACULTAD DE TIPIFICAR LA EVASIÓN DE LOS PUNTOS DE VERIFICACIÓN INTERNA COMO DELITO CORRESPONDE EXCLUSIVAMENTE AL CONGRESO DE LA UNIÓN, AL TRATARSE DE UNA MATERIA QUE FORMA PARTE DE LA SALUBRIDAD GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

IV. DELITO DE EVASIÓN DE PUNTOS DE VERIFICACIÓN FITOSANITARIA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. SU TIPIFICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SANCIONA UNA CONDUCTA YA PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

V. DELITO DE EVASIÓN DE PUNTOS DE VERIFICACIÓN FITOSANITARIA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA DUPLICIDAD DE SU TIPIFICACIÓN ES RAZÓN SUFICIENTE PARA DECLARAR LA INVALIDEZ DE LA NORMA LOCAL QUE LO SANCIONA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VI. DELITO DE EVASIÓN DE PUNTOS DE VERIFICACIÓN FITOSANITARIA EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA INVALIDEZ POR RAZÓN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR TAMBIÉN ALCANZA A LOS PUNTOS DE VERIFICACIÓN INTERNA ESTATALES PREVISTOS EN LA NORMA LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VII. SANIDAD VEGETAL. FORMA PARTE DE LA SALUBRIDAD GENERAL Y, POR LO QUE SE REFIERE A LA REGULACIÓN DE LOS PUNTOS DE VERIFICACIÓN FITOSANITARIA, SE HA RESERVADO A LA FEDERACIÓN EN LA LEY FEDERAL RESPECTIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VIII. SANIDAD VEGETAL. LA PROHIBICIÓN DE LA ENTRADA O SALIDA DE PRODUCTOS VEGETALES ESTÁ VEDADA INCLUSO PARA EL ÁMBITO FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 371 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 372, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LO DISPUESTO POR LOS DOS ARTÍCULOS QUE ANTECEDEN", Y 374, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS ANTERIORES", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 371; 372, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LO DISPUESTO POR LOS DOS ARTÍCULOS QUE ANTECEDEN"; Y 374, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS ANTERIORES", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 371; 372, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "RESPECTO A LO DISPUESTO POR LOS DOS ARTÍCULOS QUE ANTECEDEN"; Y 374, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS ANTERIORES", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 15 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al quince de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 5/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. El veinticinco de enero de dos mil dieciséis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto Número 1056/2015 I.P.O. que fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

2. En su único concepto de invalidez, la comisión afirma que la norma general impugnada vulnera los derechos humanos consagrados en los artículos 1o., 14, 16, primer párrafo y 20, apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque su texto contiene un tipo penal abierto que no cumple con los principios de plenitud hermética y de taxatividad, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica.

3. A su juicio, el tipo penal descrito en el artículo impugnado pretende punir la puesta en peligro o la materialización del daño a la agricultura estatal cuando no se cuente con documentación fitosanitaria, teniendo como bien jurídico tutelado la agricultura estatal;¹ sin embargo, en su redacción no se desprende un bien jurídico a proteger, tampoco por qué y quiénes son sujetos obligados a tales verificaciones, ni la norma legal a la que están sujetas las mismas. En consecuencia, como no refiere a qué tipo de verificaciones hace alusión ni la normatividad a la que obedece, no se cumple con la plenitud hermética, ya que será necesario acudir a otra legislación, no definida, donde incluso caben ordenamientos reglamentarios, para delimitar quiénes son destinatarios de la norma y los objetos, como productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.

4. Registro y turno de la demanda. El veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, registrarla con el número 5/2016 y su turno al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

¹ Foja 10.

5. Admisión de la demanda. El mismo veintiséis de enero, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Chihuahua, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe y determinó dar vista a la procuradora General de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.

6. Informe de la autoridad promulgadora. El quince de febrero de dos mil dieciséis, César Horacio Duarte Jáquez, ostentándose con el carácter de gobernador del Estado de Chihuahua, rindió el informe en representación del Poder Ejecutivo.

7. En éste, primero reconoció la promulgación y publicación del Decreto Número 1056/2015 I.P.O., mediante el cual se reformó el artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

8. En segundo lugar, afirmó que la reforma en cuestión únicamente adicionó las palabras "o interna estatal" con la finalidad de agregar el punto de verificación interna estatal al tipo penal descrito en el artículo impugnado, unificando los conceptos del Código Penal de Chihuahua a lo dispuesto por el artículo 5, fracción LIV, de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, en lo relativo a los puntos de verificación para la movilización de productos y subproductos vegetales.

9. En este sentido, sostuvo que la reforma no adicionó una nueva figura al Código Penal del Estado de Chihuahua, afirmando que desde la fecha en que se adicionó el título trigésimo, relativo a los Delitos contra el desarrollo fitosanitario", sus artículos (370, 371, 372, 373 y 374) no han sido reformados de fondo.²

10. En relación con el único concepto de invalidez, afirma que los argumentos formulados sólo plantean una violación al principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ellos se alega la "falta de elementos en la creación del tipo penal por parte del legislador, en el supuesto de redactar el hecho que configura el delito de la forma más precisa y clara posible, para su exacta aplicación sin ambigüedades",³ pero fuera de ellos no existen argumentos que comprueben que el artículo impugnado contradice los demás preceptos constitucionales y convencionales que señaló como violados.

² Foja 63.

³ Foja 66.

11. Para sostener la validez del artículo impugnado, señala que el mismo "fue propuesto para el fortalecimiento de los procesos de verificación de los productos y subproductos, garantizando su sanidad y tipificando como delitos los actos que pongan en riesgo la agricultura por el ingreso y movilización de los mismos dentro del territorio estatal o de igual manera la salud humana por el consumo de alimentos contaminados",⁴ reiterando que la reforma se llevó a cabo para adecuar y unificar el artículo impugnado a los criterios contenidos en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal.

12. Luego, cita el artículo 74 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal para sostener que se trata de una norma idéntica a la norma controvertida, distinguiendo ésta de aquella por competencia territorial, afirmando que no existe relación jerárquica entre las legislaciones federal y local, sino competencia determinada por la Constitución.⁵ En apoyo a su argumentación invoca el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis aislada 2a. CXXIX/2010, de rubro: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS."⁶

13. Finalmente, sostiene que no se formularon razonamientos lógico jurídicos encaminados a acreditar la invalidez de la norma reclamada, sino que la parte actora sólo se concreta a señalar su dicho sin motivarlo.

14. Informe de la autoridad emisora. El veintidós de febrero de dos mil dieciséis, Mayra Díaz Guerra y Jorge Neaves Chacón, ostentándose como presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua y titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana de dicho órgano legislativo, respectivamente, suscribieron el informe en representación del Poder Legislativo.⁷

15. En éste planteó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad argumentando que la reforma publicada el veintiséis de diciembre de dos mil quince sólo agregó al delito descrito en el artículo 371 la parte que señala la "verificación interna estatal", siendo extemporánea respecto de la parte que

⁴ Foja 66.

⁵ Foja 67.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 1474, número de registro digital: 163081.

⁷ Por auto del día primero de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor sólo tuvo a la primera rindiendo dicho informe.

tilda inconstitucional, la cual fue adicionada mediante el Decreto No. 529/2014 IV P.E., publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua No. 19, el día siete de marzo del año dos mil quince.⁸

16. Por la misma razón, afirma que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad sólo puede constreñirse a la parte del texto que se adicionó, empero, no manifiesta que sea inconstitucional.⁹ Incluso, considera que en caso de que sí lo fuera, el único efecto sería que su texto mantuviera la redacción anterior a la adición.¹⁰

17. Enseguida, expuso las siguientes razones y fundamentos para desvirtuar que en el tipo penal descrito en el artículo impugnado no existe certidumbre en cuanto a los destinatarios de la norma, medios de comisión, bien jurídico tutelado, formas en que se materializa la evasión de un punto de revisión y que no se atiende al ánimo del sujeto activo.¹¹

18. En primer lugar, sostiene que el bien jurídico tutelado por el delito descrito en el artículo impugnado es la sanidad vegetal en el Estado de Chihuahua, afirmando que se puede inferir por su ubicación en el título denominado "Delitos contra el desarrollo fitosanitario" y también se puede desprender de la lectura de la exposición de motivos de la reforma que introdujo dicho título al Código Penal.

19. Lo primero, porque el objetivo del único capítulo del título en cuestión es penar actos relacionados con la prevención de las enfermedades de la flora local, lo cual se reafirma con el contenido del artículo 370 del mismo ordenamiento, que impone una pena de dos a cinco años de prisión a la persona que ingrese, envíe o movilice vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, siempre y cuando estos ocasionen o puedan ocasionar daños a la agricultura estatal y, además, que no cuenten con la documentación fitosanitaria;¹² lo segundo, porque en la exposición de motivos se puede leer que la agricultura es una actividad primaria en el sector de la actividad económica de Chihuahua y, por este motivo, debe garantizarse el irrestricto cumplimiento de

⁸ Foja 70.

⁹ Foja 72.

¹⁰ Foja 73.

¹¹ Foja 73.

¹² Foja 73.

las normas establecidas en materia de sanidad vegetal y, por ende, de las obligaciones impuestas por los ordenamientos legales aplicables tendientes a regular la aplicación de las normas que establecen la verificación de los vegetales, sus productos o subproductos, transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.¹³

20. En segundo lugar, niega que el artículo impugnado contenga un tipo penal abierto, primero, porque no remite a la aplicación de un ordenamiento jurídico diverso al propio Código Penal;¹⁴ segundo, porque de la simple lectura de los artículos 370 a 374 se desprende que el sujeto obligado o destinatario de la norma es aquel que se encuentra obligado a cumplir la normatividad aplicable, es decir, la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal.¹⁵ Por lo mismo, afirma que la norma va dirigida a personas físicas y morales que desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios, que deban sujetarse a certificación y verificación fitosanitaria conforme a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua o "demás disposiciones legales aplicables" –sin especificar cuáles son– y para lo cual la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Chihuahua cuenta con un Directorio Fitosanitario Estatal.¹⁶

21. En este sentido, afirma que no torna inconstitucional al artículo impugnado que el juzgador, en su aplicación, deba realizar una interpretación sistemática y remitirse a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, ya que la Suprema Corte ha sostenido que "la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos sean claros, precisos y exactos".¹⁷

22. Por lo mismo, considera que el juzgador válidamente puede remitirse a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua en la interpretación y aplicación del artículo impugnado en caso de necesitar definir de manera clara y precisa las palabras empleadas por el legislador en dicho tipo penal, ya que la misma es de orden público e interés social, de observancia

¹³ Foja 75.

¹⁴ Foja 76.

¹⁵ Fojas 78 a 79.

¹⁶ Foja 79.

¹⁷ Foja 79.

general en todo el territorio estatal y tiene por objeto regular y promover la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en materia de sanidad vegetal, así como la aplicación y verificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en las producción primaria de vegetales.¹⁸

23. Así, con base en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, define los siguientes elementos del artículo impugnado:

- Al que evada un punto de verificación interna o interna estatal, explicando el significado de "evadir" como "eludir con arte o astucia una dificultad prevista" empleando la definición del *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia* de la Lengua Española.
- Teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo.
- Al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o sub-productos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.

24. A partir de estas definiciones, concluye que la evasión de un punto de verificación interno o interno estatal se refiere a la persona que tiene la obligación de ser inspeccionada y evada dicho punto, sin que sea necesario especificar expresamente todos y cada uno de los modos en que se puede evadir la revisión,¹⁹ puesto que el legislador no tiene la obligación de definir, como si se tratara de un diccionario, cada una de las palabras empleadas, si las que eligió tienen una utilización que revela que en el medio son de uso común o de clara comprensión, situación que acontece en el Estado de Chihuahua, en el que todas las personas dedicadas a la agricultura conocen que deben llegar a los puntos de verificación al ingresar o movilizar en el Estado sus productos.²⁰

25. En su apoyo, reproduce el contenido de las tesis de jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 54/2014 (10a.) y 1a./J. 1/2006, de título y subtítulo, y rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."²¹ y "LEYES SU

¹⁸ Foja 80.

¹⁹ Foja 81, penúltimo párrafo.

²⁰ Foja 81, último párrafo.

²¹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de dos mil catorce, página 131, número de registro digital: 2006867 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas».

INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.²²

26. Finalmente, vuelve a reiterar que la finalidad de la reforma fue adecuar el artículo impugnado a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, a fin de establecer que será sancionada la evasión de un punto de verificación interna, ya sea federal o del ámbito estatal, con el propósito de proteger el estatus sanitario de los vegetales y, por consiguiente, de las personas; de lo contrario, no serían sancionadas penalmente las personas que evadieron un punto de verificación interna estatal, lo que alentaría a la práctica constante de dicha acción.²³

27. Por último, de igual forma que el Poder Ejecutivo, reproduce el contenido del artículo 74 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal para sostener que su redacción es idéntica a la norma controvertida, distinguiéndolas únicamente por la competencia territorial. En su apoyo cita el criterio de la Segunda Sala plasmado en la tesis aislada 2a. CXXIX/2010, de rubro: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS."²⁴

28. Admisión de informes y vista para formular alegatos. El día primero de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por presentados los informes que les fueron requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Chihuahua y puso los autos a la vista de las partes para que formularsen sus alegatos por escrito.

29. Alegatos. El diez y el quince de marzo de dos mil dieciséis se presentaron, respectivamente, los escritos de alegatos por parte del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

30. Opinión de la Procuraduría General de la República. El catorce de marzo de dos mil dieciséis, Arely Gómez González, en su carácter de procuradora General de la República, formuló su opinión en el presente asunto.

²² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, número de registro digital: 175902.

²³ Foja 85.

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 1474, número de registro digital: 163081.

31. En ésta, primero afirma que el artículo impugnado sí se trata de un nuevo acto legislativo y que la intención del legislador fue adecuar su contenido a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua en lo relacionado a los puntos de verificación interna o interna estatal.

32. En segundo lugar, considera que la norma impugnada no genera un vacío sobre los supuestos que colman la descripción típica, ni se transfiere al juzgador la elección de la actualización, que le permita decidir a partir de apreciaciones subjetivas o interpretaciones abiertas y generales.

33. Al efecto, sostiene que el verbo rector en el tipo penal es evadir y, por tanto, califica como infundado que no se señale quiénes están obligados a ser verificados. De igual manera niega que el tipo penal se tenga que complementar con otros ordenamientos legales, calificando como infundada la violación del principio de exhaustividad.

34. Considera que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Así, afirma que la exigencia respecto de la claridad y precisión es gradual, señalando que la Primera Sala de la Suprema Corte ha reconocido que "una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa".²⁵

35. En este sentido, sostiene que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.

36. En su concepto, de un análisis sistemático de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua se desprende que la sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado.

37. Afirma que el legislador sí precisó de forma clara y exacta la descripción típica, pues no queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos que

²⁵ Foja 517.

deben aplicar la norma los casos en que se debe sancionar penalmente a quien evada un punto de verificación interna o interna estatal.

38. Finalmente, sostiene que el artículo impugnado no viola el artículo 14 constitucional, reiterando que su texto establece de forma precisa quién es el sujeto activo del delito y el verbo rector se encuentra delimitado dentro del tipo penal, sin que se desprenda que deje al libre arbitrio de los operadores jurídicos que deben aplicar la norma el determinar cuándo es que se debe sancionar penalmente a quien evada un punto de verificación interna o interna estatal.

39. Cierre de instrucción. Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶ (en adelante ley reglamentaria).

CONSIDERANDO:

40. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ 1o. de su ley reglamentaria²⁸ y 10, fracción I, de la Ley

²⁶ "Artículo 68. ...

"Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. ..."

²⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

²⁸ "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y 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."

Orgánica del Poder Judicial de la Federación,²⁹ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, el cual contiene una norma general y pertenece a un ordenamiento que tiene carácter de ley en dicha entidad federativa, por considerar que su texto violenta los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

41. SEGUNDO.—Precisión de la norma general impugnada. Con fundamento en la fracción I del artículo 41, en relación con el 59, ambos de la ley reglamentaria,³⁰ se debe precisar cuál es la norma general que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, en atención a las siguientes consideraciones.

42. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la declaración de invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua con motivo de la publicación del Decreto Número 1056/2015 I P.O en el Periódico Oficial de la entidad de veintiséis de diciembre de dos mil quince.

43. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua afirma que la demanda resulta extemporánea porque la reforma publicada el veintiséis de diciembre de dos mil quince sólo agregó al delito descrito en el artículo 371 la parte que señala la "verificación interna estatal", mientras que la porción normativa del artículo impugnado, cuya validez se cuestiona fue adicionada al Código Penal del Estado de Chihuahua mediante el Decreto No. 529/2014 IV P.E., publicado el siete de marzo del año dos mil quince en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua No. 19.

44. Por la misma razón, el Poder Legislativo considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad sólo se puede constreñir a la parte del texto del artículo que se adicionó. Sin embargo, respecto de esta parte afir-

²⁹ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

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

ma que en ningún apartado de la demanda se plantea su inconstitucionalidad.³¹ Incluso, sostiene que si se llega a considerar que esta adición resulta inconstitucional, el único efecto que puede lograr esa declaración de invalidez es que el texto del artículo impugnado mantenga la redacción que tenía previo a la adición.³²

45. Derivado de lo anterior, primero es necesario determinar si el artículo publicado el veintiséis de diciembre de dos mil quince constituye un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, ya que si no lo es, la fecha para computar el plazo para determinar la oportunidad de la demanda sería otra y la materia de impugnación podría restringirse sólo a la parte del texto que fue adicionado, a pesar de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no haya formulado argumentos en su contra, ya que esta circunstancia en nada afecta a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante su ausencia por disposición del primer párrafo del artículo 71 de la ley reglamentaria,³³ como fue señalado por el Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 1/2006, cuyo criterio se encuentra plasmado en la tesis P./J. 96/2006, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."³⁴

³¹ Foja 72.

³² Foja 73.

³³ "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."

³⁴ **Tesis P./J. 96/2006:** "Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar –por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias– y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también

46. Para estar en aptitud de determinar si se trata de un nuevo acto legislativo, resulta necesario confrontar el texto actual del artículo impugnado con su redacción anterior.

Texto anterior	Texto actual
"Artículo 371. Al que evada un punto de verificación interna, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa."	"Artículo 371. Al que evada un punto de verificación interna o interna estatal , teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa."

(énfasis añadido)

47. De la comparación de ambos textos se aprecia que la reforma impugnada sólo adicionó la parte que señala "o interna estatal" al tipo penal descrito en el artículo 371, como fue señalado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, resulta imposible entender la parte del texto que fue adicionada de manera aislada, toda vez que, por sí sola no se le puede atribuir significado jurídico alguno, la adición sólo cobra sentido en relación con el resto del enunciado jurídico del cual forma parte.

48. Por este motivo, lo que en técnica legislativa sólo requirió la adición de tres palabras, en el orden jurídico reconfiguró la descripción del tipo penal

en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiriera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, número de registro digital: 174565.

a partir de un nuevo elemento, a pesar de que la conducta antijurídica y la penalidad sean aparentemente las mismas: evadir un punto de verificación cuando se tiene la obligación de ser inspeccionado en el mismo al ingresar o movilizar en el Estado los objetos que se indican, e imposición de pena de prisión y multa dentro de los rangos señalados al sujeto que cometa dicha conducta.

49. En este sentido, los argumentos formulados en los informes y las constancias que obran en autos evidencian que la reforma en cuestión sí se trata de un nuevo acto legislativo, tanto en sentido formal como material.

50. Lo primero, porque la redacción del artículo impugnado fue resultado de un proceso legislativo diferente al que introdujo el referido delito al Código del Estado de Chihuahua, como fue reconocido por los Poderes Ejecutivo y Legislativo en sus respectivos informes y se comprueba con las constancias que obran agregadas al expediente en copia certificada, en las cuales se puede leer la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación del artículo impugnado.

51. Lo segundo, porque sí se está regulando un nuevo tipo penal en el artículo 371, ya que de la comparación anterior, el delito sólo se cometía cuando la conducta descrita tenía lugar en relación con los puntos de verificación interna, mientras que ahora la nueva redacción permite sancionar su comisión en relación con los puntos de verificación interna estatal, lo cual significa que previo a la reforma sólo sancionaba la evasión de los puntos de verificación interna del ámbito federal y ahora, además, la evasión de los puntos de verificación del ámbito estatal. Lo cual se confirma con la exposición de motivos de la iniciativa de decreto, donde se puede leer que el objeto de la reforma fue agregar un elemento al tipo penal "a fin de establecer que la evasión de un punto de verificación interna, ya sea federal o del ámbito estatal, será sancionada",³⁵ de tal forma que no se puede sostener que el alcance jurídico de la conducta tipificada como delito sea el mismo antes y después de la reforma, en la medida que su ámbito de aplicación abarca supuestos no comprendidos anteriormente:

52. Con base en las anteriores consideraciones, se concluye que la reforma del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil quince, sí constituye un nuevo acto legislativo de conformidad con el criterio del Tribunal Pleno sostenido en la acción de

³⁵ Foja 93, primer párrafo.

inconstitucionalidad 11/2015, plasmado en la tesis P./J. 25/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."³⁶

53. TERCERO.—Oportunidad. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria,³⁷ el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.

54. En el caso, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintisiete de diciembre de dos mil quince al veinticinco de enero de dos mil dieciséis, toda vez que el artículo impugnado fue publicado el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

55. Por tanto, si la demanda se presentó en el último día del plazo señalado, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente y, por ende, la causa de improcedencia invocada por el Poder Legislativo —en la cual alegó que la demanda se presentó de forma extemporánea— no se actualiza,

³⁶ **Tesis P./J. 25/2016 (10a.):** "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de dos mil dieciséis, página 65, número de registro digital: 2012802 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».

³⁷ **"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."

ya que su argumento partía de la premisa de que la publicación de veintiséis de diciembre de dos mil quince no era un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, lo cual ya fue desvirtuado en el considerando previo.

56. CUARTO.—Legitimación. De conformidad con el párrafo primero del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

57. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.³⁸

58. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³⁹ y el artículo 18 de su reglamento interno.⁴⁰

59. Por tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

60. QUINTO.—Estudio de fondo. Al no existir otra causa de improcedencia invocada por las partes o que se advierta oficiosamente, se procederá a examinar la constitucionalidad del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

³⁸ Reverso de la foja 27.

³⁹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte."

⁴⁰ **"Artículo 18.** (Órgano ejecutivo) La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

61. En esencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea su invalidez porque el texto contiene un tipo penal abierto y, por esta razón, el Juez deberá integrarlo con otros ordenamientos no especificados, inclusive de carácter reglamentario.

62. Por su parte, los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua, al igual que la procuradora General de la República, niegan que se trate de un tipo penal abierto con base en una interpretación sistemática del mismo Código Penal y la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua.

63. Para abordar la problemática planteada, se debe partir de la premisa de que el artículo impugnado se ubica dentro del capítulo único del título trigésimo del Código Penal del Estado de Chihuahua, relativo a los delitos contra el desarrollo fitosanitario, cuyas disposiciones señalan:

"Título trigésimo
"Delitos contra el desarrollo fitosanitario
"Capítulo único

"Artículo 370. Al que ingrese, envíe o movilice dentro del Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, cuando los mismos ocasionen o puedan ocasionar daños a la agricultura estatal, sin contar con la documentación fitosanitaria, se le impondrá pena de dos a cinco años de prisión y de mil a diez mil días multa."

"Artículo 371. Al que evada un punto de verificación interna o interna estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa."

"Artículo 372. No se aplicará pena alguna respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden, cuando el sujeto activo realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de medidas administrativas necesarias para la preservación del desarrollo fitosanitario."

"Artículo 373. Se sancionará con pena de dos a cinco años de prisión y de mil a diez mil días multa, sin perjuicio de las sanciones administrativas a las que se hiciera acreedor:

"I Al que expida, emita o suscriba certificados en materia fitosanitaria y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales y condición fitosanitaria de los mismos, sin verificar que los vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, cumplan con los requerimientos exigidos por la normatividad correspondiente, y

"II. Al que permita o autorice, por cualquier medio, el ingreso o movilización dentro del territorio estatal, de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, que no cumplan con los requisitos exigidos por la normatividad respectiva."

"Artículo 374. Si en la comisión de cualquiera de las conductas previstas en los artículos anteriores se afecta el estatus fitosanitario del Estado, las sanciones se incrementarán hasta en un tercio de la pena a imponer."

64. De la lectura integral del capítulo transcrito, primero se aprecia que las conductas delictivas están descritas en los artículos 370, 371 y 373, mientras que las reglas para eximir o incrementar la pena por su comisión se encuentran en los artículos 372 y 374. De tal forma que, siguiendo las reglas del propio Código Penal para determinar el ámbito espacial y personal de aplicación de sus disposiciones, contenidas en los artículos 7 y 12,⁴¹ en virtud del artículo 371 se sancionará a la persona mayor de edad que evada "un punto de verificación interna o interna estatal" cuando haya estado obligado a ser inspeccionado en el mismo al ingresar o movilizar en el territorio estatal los siguientes objetos: vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos; excepto en el supuesto que realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo (artículo 372). La penalidad por la comisión de este delito va de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa (artículo 371), con la posibilidad de incrementarse hasta en un tercio cuando se afecte el estatus fitosanitario del Estado (artículo 374).

65. Segundo, para determinar cuáles son los referidos puntos de verificación –toda vez que el Código Penal es omiso en proporcionar su definición–

⁴¹ "**Artículo 7.** Principio de territorialidad

"Este código se aplicará en el Estado de Chihuahua por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio."

"**Artículo 12.** Validez personal y edad penal

"Las disposiciones de este código se aplicarán a todas las personas a partir de los dieciocho años de edad cumplidos."

se debe acudir a la exposición de motivos de la reforma que introdujo los delitos fitosanitarios al Código Penal del Estado de Chihuahua y, en particular, a la que dio lugar a la reforma impugnada, ya que la finalidad de esta última fue adecuar su texto, precisamente, en lo relativo a los puntos de verificación para que no quedase impune la evasión de un punto de verificación interna, ya sea federal o del ámbito estatal, como fue precisado por el Poder Legislativo local.

66. Así, dando lectura a los antecedentes legislativos de la última de estas reformas, se puede saber que estos puntos de verificación guardan correspondencia con las definiciones de las fracciones LIII y LIV del artículo 5 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, en donde se distinguen los puntos de verificación interna como las instalaciones autorizadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en adelante SAGARPA) para constatar los certificados fitosanitarios; y los puntos de verificación interna estatal como las instalaciones autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Chihuahua para constatar los certificados estatales, como se muestra a continuación:

"Artículo 5. Para los efectos de la ley se entiende por: ...

"LIII. Puntos de verificación interna: Instalaciones autorizadas por la SAGARPA, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados fitosanitarios expedidos o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra.

"LIV. Puntos de verificación interna estatal: Instalaciones autorizadas por la secretaría, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados estatales, las constancias de origen o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra.

"...

"LVII. SAGARPA: La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

"LVIII. Sanidad vegetal: Actos que competen a la SAGARPA o a la secretaría, orientados a la prevención, control y erradicación de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.

"LIX. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Rural de Gobierno del Estado de Chihuahua."

67. De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma impugnada, la anterior distinción tiene su desarrollo en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, cuyos artículos 52 y 53 añaden a la anterior distinción los siguientes elementos:

"Artículo 52. El Estado contará con puntos de verificación interna en materia de sanidad vegetal necesarios, para asegurar el nivel de protección apropiado en la materia antes mencionada.

"Para efectos del párrafo anterior, son puntos de verificación fitosanitaria interna los que fije la SAGARPA en base al análisis de riesgo fitosanitario, así como de la condición fitosanitaria de vegetales, sus productos o subproductos.

"El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo se sujetará a los términos que determine la Ley Federal de Sanidad Vegetal."

"Artículo 53. La secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio estatal puntos de verificación interna estatal, o acordar o permitir su instalación y operación a los Gobiernos de los Municipios o a particulares que así lo soliciten, conforme a las demás disposiciones legales aplicables.

"La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta ley y a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las disposiciones legales aplicables.

"El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo, será autorizado por la secretaría cuando estos tengan como objetivo mantener confinada una plaga o proteger zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia."

68. La anterior distinción corrobora lo antedicho por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua: del primero, al señalar que la reforma únicamente agregó el punto de verificación interna estatal, previsto en la fracción LIV del artículo 5 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad

Vegetal de Chihuahua, con la finalidad de unificar los conceptos implementados por dicha ley con el tipo penal del Código Penal de Chihuahua;⁴² del segundo, al señalar que se agregó con la finalidad de adecuar el tipo penal a lo dispuesto por la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, a fin de sancionar la evasión de un punto de verificación interna estatal, ya que de lo contrario sólo sería sancionada la evasión de los puntos de verificación interna autorizados por SAGARPA.⁴³

69. Esta distinción obedece al mismo objeto para el cual se creó la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, la cual es una reproducción de la ley federal de la materia y cuya expedición se justificó por la necesidad de controlar la producción y movilización de los productos agrícolas que carecen de una regulación federal, toda vez que la SAGARPA sólo atiende aquellos que se encuentren comprendidos de las Normas Oficiales Mexicanas, como se refleja en las siguientes consideraciones de la propia iniciativa:

"... a nivel nacional la autoridad competente cuenta con una Ley Federal de Sanidad Vegetal, la cual establece todo lo relacionado con esta materia; sin embargo, la autoridad responsable del cumplimiento de dicha ley, bajo el argumento de productos regulados, sólo atiende las plagas y enfermedades que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos que cuentan con una Norma Oficial Mexicana, dejado (sic) fuera de observación, inspección y vigilancia a los demás que no cuenta con dicha normatividad.

"De lo anterior tenemos productos agrícolas como la nuez, el chile, la cebolla, entre otros, que son de gran importancia económica para el Estado y que carecen de una regulación federal que permita controlar su producción y movilización dentro de la entidad, así como regular el ingreso de estos productos a nuestro territorio, lo que pone en riesgo la sanidad vegetal de las diferentes áreas de producción, la economía del Estado y de los productores.

"Es por ello que, ante la presencia de diversos productos que ingresan y se movilizan en el territorio del Estado, que presentan alguna plaga o enfermedad, es que desde el pasado mes de julio del año en curso se instaló una mesa técnica para atender la problemática que se presenta día con día, en la movilización de productos no regulados.

⁴² Foja 65.

⁴³ Foja 85.

"En dicha mesa participaron representantes ... A quienes reconocemos por su participación y colaboración para llegar a buen puerto en los trabajos realizados por dicha mesa técnica y por consiguientes el proyecto del ley que hoy presentamos."⁴⁴

70. La creación de la anterior distinción también pone en evidencia una violación constitucional de carácter competencial que hace innecesario continuar con el examen del tipo penal, ya que este Tribunal Pleno se encuentra obligado a suplir por disposición del primer párrafo del artículo 71 de la ley reglamentaria.⁴⁵

71. En primer lugar, es importante señalar que el Congreso de la Unión tiene la competencia genérica para sancionar las conductas punibles que afecten a la Federación, la cual deriva del artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para expedir:

" ...

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada."

72. En segundo lugar, se debe tener presente que la salubridad general es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 4o. y la fracción XVI del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

⁴⁴ Foja 201.

⁴⁵ "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."

"Artículo 4o. (Párrafos primero a tercero)

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

73. Para regular la salubridad general de la República, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Salud, la cual en su artículo 17 Bis⁴⁶ determinó como facultad de las autoridades federales, entre otras, el control

⁴⁶ **Artículo 17 Bis.** La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente ley, a la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta ley; XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

"Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:

"I. Efectuar la evaluación de riesgos a la salud en las materias de su competencia, así como identificar y evaluar los riesgos para la salud humana que generen los sitios en donde se manejen residuos peligrosos;

"II. Proponer al secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;

"III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta ley;

"IV. Evaluar, expedir o revocar las autorizaciones que en las materias de su competencia se requieran, así como aquellos actos de autoridad que para la regulación, el control y el fomento sanitario se establecen o deriven de esta ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables;

"V. Expedir certificados oficiales de condición sanitaria de procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con las materias de su competencia;

sanitario de productos y servicios, entre ellos los derivados de los alimentos; facultad que se encargó a la Secretaría de Salud a través de un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

74. Posteriormente, en ejercicio de esta misma facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Sanidad Vegetal con el propósito de regular las cuestiones fitosanitarias relacionadas con los vegetales, como se desprende de los antecedentes legislativos de la iniciativa de ley:

Iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal⁴⁷

"CC. Secretarios de la H. Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión

"Presentes

"...

"Entre los objetivos de la presente iniciativa destacan: regular y promover la sanidad de los vegetales y su protección contra las plagas que los afecten; imprimir competitividad y eficiencia a los subsectores agrícola y avícola; ase-

"VI. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de los productos señalados en la fracción II de este artículo, de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y los establecimientos de salud;

"VII. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de la publicidad de las actividades, productos y servicios a los que se refiere esta ley y sus reglamentos;

"VIII. Ejercer el control y la vigilancia sanitarios de las donaciones y trasplantes de órganos y tejidos y células de seres humanos, salvo a lo dispuesto por los artículos 329, 332, 338 y 339 de esta ley;

"IX. Ejercer las atribuciones que esta ley y sus reglamentos le confieren a la Secretaría de Salud en materia de sanidad internacional, con excepción de lo relativo a personas;

"X. Imponer sanciones y aplicar medidas de seguridad en el ámbito de su competencia;

"XI. Ejercer las atribuciones que la presente ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le confieren a la Secretaría de Salud en materia de efectos del ambiente en la salud, salud ocupacional, residuos peligrosos, saneamiento básico y accidentes que involucren sustancias tóxicas, peligrosas o radiaciones;

"XII. Participar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Salud, en la instrumentación de las acciones de prevención y control de enfermedades, así como de vigilancia epidemiológica, especialmente cuando éstas se relacionen con los riesgos sanitarios derivados de los productos, actividades o establecimientos materia de su competencia, y

"XIII. Las demás facultades que otras disposiciones legales le confieren a la Secretaría de Salud en las materias que conforme a lo dispuesto en este artículo sean competencia de la Comisión."

⁴⁷ Presentada ante el Senado de la República el dos de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

gurar el abasto dentro de un esquema de apertura comercial sin merma de la calidad fitosanitaria; atentar el potencial exportador y eliminar las restricciones necesarias que obstaculicen el desarrollo de los subsectores para lograr una mejor asignación de resolución recursos."

Dictamen de la Cámara de Origen⁴⁸

"H. Asamblea:

"Con objeto de proceder a su estudio y a la elaboración del dictamen procedente, en la sesión celebrada el dos de diciembre del año en curso, se turnó a las Comisiones que suscriben la iniciativa de Ley Federal de Sanidad Vegetal, presentada por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, en los términos de la fracción I del Artículo 71 constitucional.

"Con base en el análisis realizado y con fundamento en el artículo 72 de la Constitución General de la República, en los artículos 86, 87, 91, 95, 97, 98, 100 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 65, 82, 83, 87, 88, 90 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, nos permitimos someter a su consideración el siguiente:

"Dictamen

"I. Fundamento constitucional

"Coforme (sic) al artículo cuarto de la Ley Fundamental 'toda persona tiene derecho a la protección de la salud.'

"Por otra parte, el artículo 27 de la propia Ley Suprema dispone que La Nación tendrá, en todo momento el derecho de 'regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales ... con objeto de ... cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana'.

"A su vez, la fracción XVI del artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso General para 'dictar leyes sobre ... salubridad general de la República.'

⁴⁸ Dictamen de las Comisiones Unidas de Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales y de Salubridad General de quince de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

"Conforme a las disposiciones (sic) invocadas, es clara la competencia constitucional del Poder Legislativo Federal para conocer y resolver sobre la materia de la iniciativa a estudio.

"...

"III. Contenido de la iniciativa

"Como se ha señalado, en la iniciativa a estudio se propone la expedición de un nuevo instrumento legal denominado 'Ley Federal de Sanidad Vegetal', que regularía las cuestiones fitosanitarias en un total de 72 artículos, agrupados en cinco títulos y completados con cinco disposiciones de naturaleza transitoria."

75. Esta ley fue reformada por el Congreso de la Unión mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de julio de dos mil siete.

76. El propósito de esta reforma fue asegurar que los alimentos estén libres de sustancias o microorganismos dañinos a la salud y cumplir los requisitos de inocuidad alimentaria, como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión:

"Exposición de Motivos

"El campo mexicano afronta la necesidad urgente de lograr una mayor productividad, rentabilidad y competitividad de los productos agrícolas, que permitan la mejoría en el nivel de vida de las familias campesinas.

"Las plagas y enfermedades que afectan a los vegetales, sus productos y subproductos, además de mermar el rendimiento y la calidad, si no son controladas adecuadamente pueden generar un problema secundario que es la contaminación del producto o subproducto con agroquímicos, trayendo como consecuencia limitaciones para la comercialización en el mercado nacional o internacional.

"Por otra parte, debido al avance de la ciencia y la tecnología hay una preocupación mundial para asegurar que los alimentos estén libres de sustancias o microorganismos dañinos a la salud de los consumidores. Con la finalidad de responder a esta nueva realidad, es necesario modificar los métodos tradicionales para el control de plagas, además del manejo de los alimentos en el campo, su empaque y transporte, para estar en condiciones de cumplir los requisitos de inocuidad alimentaria exigidos por el mercado.

"También es importante destacar que el proceso de apertura comercial creciente, ocasiona riesgos sanitarios y fitosanitarios debido a la movilización de mercancías que pueden causar daño a nuestros recursos agropecuarios por la introducción de nuevas plagas y enfermedades, o afectar la salud humana por la gestión de alimentos contaminados."⁴⁹

77. Para cumplir este propósito, se confirió a la SAGARPA, ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las facultades que la Ley General de Salud conservaba para la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para reducir los riesgos sanitarios derivados de la producción, importación, movilización y comercialización de vegetales comestibles.

78. De esta manera, la facultad de establecer las medidas necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria, en todo o en una parte del territorio nacional, quedó consignada en el artículo 3o. de la referida ley federal en los siguientes términos:

"Artículo 3o. Las medidas fitosanitarias que establezca la secretaría, serán las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de la zona donde se origine el problema fitosanitario y las de la zonas a la que se destinen los vegetales, productos o subproductos; buscando proteger y conservar la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.

"La secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, necesarias para minimizar la presencia de agentes contaminantes físicos, químicos y microbiológicos, determinados a través de un análisis de riesgos."

79. Para llevar a cabo sus funciones, el legislador federal le atribuyó facultades a la SAGARPA para establecer, coordinar, verificar e inspeccionar los **puntos de verificación interna**, y para normar, autorizar, verificar y certificar los **puntos de verificación interna interestatales**, de conformidad con las fracciones XXIX y XXXVII del artículo 7o. de dicho ordenamiento:

⁴⁹ Iniciativa presentada ante el Senado de la República el veintitrés de abril de dos mil tres.

"Artículo 7o. Son atribuciones de la secretaría en materia de sanidad vegetal:

"I. Promover, coordinar y vigilar, en su caso, las actividades y servicios fitosanitarios en los que participen las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, organismos auxiliares y particulares vinculados con la materia;

"II. Promover y orientar la investigación en materia de sanidad vegetal, el desarrollo de variedades resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas;

"III. Promover la armonización y equivalencia internacional de las disposiciones legales aplicables;

"IV. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la formulación o la adhesión a los tratados internacionales que en materia de sanidad vegetal sean de interés para el país, y suscribir los acuerdos interinstitucionales que sean necesarios para lograr la armonización internacional de las medidas fitosanitarias;

"V. Celebrar acuerdos y convenios en materia de sanidad vegetal con las dependencias o entidades de la administración pública federal y gobiernos de las entidades federativas y Municipios.

"Los acuerdos y convenios que suscriba la secretaría con los gobiernos estatales con el objeto de que coadyuven en el desempeño de sus atribuciones para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

"VI. Concertar acciones con los organismos auxiliares y particulares vinculados con la materia de sanidad vegetal;

"VII. Celebrar y promover la suscripción de acuerdos y convenios con instituciones académicas y científicas, nacionales o extranjeras, orientados a desarrollar proyectos conjuntos de investigación científica, capacitación e intercambio de tecnología en materia de sanidad vegetal;

"VIII. Regular las especificaciones bajo las cuales se deberán desarrollar los estudios de campo para el establecimiento de los límites máximos de

residuos de plaguicidas que establezca la autoridad competente en la materia;

"IX. Elaborar y aplicar permanentemente, programas de capacitación y actualización técnica en materia de sanidad vegetal;

"X. Elaborar, recopilar y difundir regularmente, información y estadísticas en materia de sanidad vegetal;

"XI. Organizar, integrar y coordinar el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario e integrar los consejos consultivos estatales;

"XII. Establecer, instrumentar, organizar y coordinar el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria;

"XIII. Formular, aplicar y, en el ámbito de su competencia, expedir las disposiciones y medidas fitosanitarias, necesarias, certificando, verificando e inspeccionando su cumplimiento;

"XIV. Proponer la modificación o cancelación de normas oficiales mexicanas en materia de sanidad vegetal, cuando científicamente hayan variado los supuestos que regulan o no se justifique la continuación de su vigencia;

"XV. Normar las características o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones que se utilicen en la prevención y combate de plagas o en las zonas bajo control fitosanitario, verificando su operación;

"XVI. (Derogada, D.O.F. 26 de julio de 2007)

"XVII. Elaborar, actualizar y difundir el directorio fitosanitario;

"XVIII. Prevenir la introducción al país de plagas que afecten a los vegetales, sus productos o subproductos y ejercer el control fitosanitario en la movilización nacional, importación y exportación de vegetales, sus productos o subproductos y agentes causales de problemas fitosanitarios;

"XIX. Controlar los aspectos fitosanitarios de la producción, industrialización, comercialización y movilización de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos agrícolas o forestales cuando implique un riesgo fitosanitario;

"XX. Establecer y aplicar las cuarentenas de vegetales, sus productos o subproductos;

"XXI. Ordenar la retención, disposición o destrucción de vegetales, sus productos o subproductos, viveros, cultivos, siembras, cosechas, plantaciones, empaques, embalajes y semillas, en los términos y supuestos indicados en esta ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables;

"XXII. Declarar zonas libres, de baja prevalencia o bajo protección;

"XXIII. Dictaminar la efectividad biológica de los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal y regular su uso fitosanitario autorizado;

"XXIV. (Derogada, D.O.F. 26 de julio de 2007)

"XXV. Instrumentar y coordinar el Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Vegetal;

"XXVI. Aprobar organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas acreditados en materia de sanidad vegetal;

"XXVII. Organizar, verificar, inspeccionar y normar la operación de organismos de certificación, unidades de verificación, laboratorios de prueba aprobados y terceros especialistas;

"XXVIII. Organizar, operar y supervisar en los puertos aéreos, marítimos y terrestres, la verificación e inspección de vegetales, productos o subproductos que puedan representar un riesgo fitosanitario;

"XXIX. Establecer, coordinar, verificar e inspeccionar las estaciones cuarentenarias y los puntos de verificación interna;

"XXX. Otorgar el Premio Nacional de Sanidad Vegetal;

"XXXI. Atender las denuncias populares que se presenten, imponer sanciones, resolver recursos de revisión, así como presentar denuncias ante la autoridad competente por la probable existencia de un delito, en términos de esta ley;

"XXXII. Evaluar los niveles de riesgo fitosanitario de una plaga de interés cuarentenario, con el propósito de determinar si debe ser reglamentada, así como las medidas fitosanitarias que deban adoptarse;

"XXXIII. Determinar las características y especificaciones que debe reunir el diagnóstico fitosanitario de plagas y el procedimiento para su obtención por parte de los particulares;

"XXXIV. Autorizar y regular el uso, movilización, importación y reproducción de agentes de control biológico vivos que se utilicen en el control de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos;

"XXXV. Desarrollar y participar en programas de promoción y capacitación sobre el buen uso y manejo fitosanitario de los insumos;

"XXXVI. Supervisar, inspeccionar y normar la operación técnica de los laboratorios aprobados y concesionados;

"XXXVII. Normar, autorizar, verificar y certificar los puntos de verificación interna interestatales;

"XXXVIII. Organizar, operar y supervisar los cordones fitosanitarios;

"XXXIX. Implantar sistemas de gestión de calidad institucional y en los órganos de coadyuvancia;

"XL. Validar, generar y divulgar tecnología fitosanitaria en materia de sanidad vegetal y capacitar al personal oficial y privado; y

"XLI. Las demás que señalen esta ley, demás leyes federales y tratados internacionales en los que sean parte los Estados Unidos Mexicanos."

80. Con fundamento en dichas fracciones, la SAGARPA no sólo tiene atribuciones para instalar los referidos puntos de verificación en el territorio nacional, sino también para acordar y permitir su instalación a los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, que a la letra dispone:

"Artículo 59. La secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio nacional puntos de verificación interna, o acordar o permitir su instalación y operación a los gobiernos de los Estados o a particulares que así lo soliciten conforme al reglamento de esta ley, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

"La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta ley y a las especifica-

ciones, criterios y procedimientos establecidos en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.

"El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo, será autorizado por la secretaría cuando éstos tengan como objetivo mantener confinada una plaga o proteger, zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia."

81. Para sancionar la evasión de los puntos de verificación y otras conductas que pongan en riesgo la agricultura nacional, por el ingreso y diseminación de plagas, o a la salud humana, por el consumo de alimentos contaminados,⁵⁰ el Congreso de la Unión adicionó un capítulo V a la Ley Federal de Sanidad Vegetal (artículos 73 a 77).⁵¹

82. Así fue como en el artículo 74 tipificó como delito la misma conducta que ahora se describe como delito en el artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, como se puede apreciar con su confronta:

Ley Federal de Sanidad Vegetal	Código Penal del Estado de Chihuahua
"Artículo 74. Al que evada un punto de verificación interna o <u>internacional</u> , teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar <u>en el territorio nacional</u> , vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá la pena de dos a siete años de prisión y multa hasta mil días de salario mínimo. "	"Artículo 371. Al que evada un punto de verificación interna o <u>estatal</u> , teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar <u>en el Estado</u> , vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa. "

(énfasis añadido)

⁵⁰ Dictamen del Senado de la República como Cámara de Origen de veintisiete de abril de dos mil seis.

⁵¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal en la porción normativa que señalaba: "...y multa de mil quinientos días multa"

83. De la comparación de los textos, se puede advertir que ambos preceptos sancionan la evasión de un "punto de verificación": la única distinción entre ellos es que la legislación federal los distingue en interna e internacional, mientras que la local, en interna e interna estatal; además de esta distinción conceptual, la legislación federal sanciona la conducta en el territorio nacional, la local, sólo en el Estado. Aunado a las distinciones conceptual y territorial apuntadas, los preceptos se distinguen en la penalidad, la cual es menor en el ordenamiento local.

84. Partiendo de estas diferencias, en apariencia, se podría asumir que la redacción del delito local en la sanción del punto de verificación interna se pretendió diferenciar de la jurisdicción federal por razón de territorio; sin embargo, materialmente no es posible hacer esta distinción, ya que la ley federal tiene aplicación en todo el territorio nacional.

85. Por lo mismo, el legislador local tipificó como delito local la misma conducta que constituye un delito en el ámbito federal, en tanto ambos preceptos sancionan la evasión de los mismos puntos de verificación. Cabe recordar que en la ley federal, el concepto de "punto de verificación interna" comprende aquellos que instala la propia SAGARPA y los que autoriza instalar a los gobiernos de las entidades federativas (artículo 59); mientras que en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua se define, sin mayor distinción, como aquellos que fija la SAGARPA (artículo 52).

86. De tal forma que la persona que evada un punto de verificación interna en el Estado de Chihuahua no sólo comete un delito del orden federal, sino también de orden local. La duplicidad apuntada es razón suficiente para declarar la invalidez del precepto local en la parte que tipifica como delito la evasión de los puntos de verificación interna, cuya regulación es exclusiva del ámbito federal al estar sancionada como un delito en la ley especial que el Congreso de la Unión expidió para regular la materia de salubridad general en lo que atañe a sanidad vegetal; sin embargo, la invalidez por razón de competencia para legislar también alcanza a los puntos de verificación interna estatales, los cuales no se deben confundir con el punto de verificación interna interestatal previsto en la fracción XXXVII del artículo 7o. de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

87. Según el legislador local, la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua fue expedida para regular los productos agrícolas que carecen de regulación en el ámbito federal, pero su contenido no es más que una reproducción de la legislación federal, en la cual se atribuyeron facultades para expedir sus propios certificados fitosanitarios y constatar los

mismos a través de los puntos de verificación interna estatales, como señala la fracción VIII del artículo 5 de la propia ley.

88. Lo anterior evidencia que la Legislatura partió de una falsa premisa al expedir dicha ley, a saber, que en esta materia podía controlar lo que no fuera regulado por el ámbito federal, ya que la sanidad vegetal no es una materia en la cual las entidades federativas tengan facultades residuales para legislar porque no existe fundamento constitucional ni legal para ello. Como se señaló anteriormente, la sanidad vegetal forma parte de la salubridad general, la cual es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas y, por lo mismo, al Congreso de la Unión se le facultó para distribuir en una ley general las atribuciones que en la materia les corresponden a los distintos ámbitos de gobierno; sin embargo, en cuanto a sanidad vegetal se refiere y, en particular, respecto de los puntos de verificación interna en el territorio nacional, el legislador reservó su regulación a la Federación en la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

89. Por ende, las entidades federativas no pueden crear puntos de verificación fitosanitaria diversos a los señalados en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ya que en su texto no existe una cláusula que las autorice a desarrollar o complementar sus disposiciones, la única participación que tienen en este punto en específico por disposición de la propia ley sólo es de coordinación con la Federación, la cual se lleva a cabo por conducto de la SAGARPA, acordando y permitiendo su instalación a los gobiernos locales.

90. La sola posibilidad de que cada Estado pudiera emitir su propia regulación en materia de sanidad vegetal y establecer sus propios puntos de verificación fitosanitaria equivaldría a una autorización para prohibir la entrada o la salida de su territorio de los productos vegetales, afectando tanto el comercio nacional como el internacional y, eventualmente, pudiendo llegar a comprometer la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por incumplir los acuerdos comerciales de los que forma parte, en contravención de la fracción V del artículo 117 constitucional.⁵²

91. Esta posibilidad está vedada incluso para el ámbito federal, en donde el Poder Ejecutivo Federal, al proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de esta ley, en su reglamento dispuso que, por ningún

⁵² "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: ...

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera."

motivo los puntos de verificación interna deberán constituir barreras interestatales al comercio.

"Artículo 168. La secretaría regulará, controlará, autorizará, reubicará y cancelará en el territorio nacional, el establecimiento y operación de los puntos de verificación interna en materia de sanidad vegetal en términos de las disposiciones legales aplicables que corresponde emitir a la secretaría, las cuales deberán regular entre otros aspectos, lo siguiente:

"I. Los criterios para la instalación temporal o permanente; fija o móvil; confinamiento de la plaga o protección del área; biología y dispersión de la plaga, así como los requisitos para su autorización;

"II. La ubicación y justificación técnica;

"III. El perfil técnico de los servidores públicos que operan estos puntos o en su caso, del personal de los terceros que los operen;

"IV. La instalación, identificación, funcionamiento y operación, así como las actividades que se desarrollarán;

"V. Los tipos de verificación;

"VI. Los servicios fitosanitarios que podrán prestarse en ellos;

"VII. La vigencia de las autorizaciones y temporalidad de funcionamiento;

"VIII. Las causas y consecuencias de la cancelación de las autorizaciones contenidas en los siguientes supuestos:

"a) Cuando la plaga a contener se dispersó;

"b) Cuando la plaga fue controlada o, en su caso, erradicada;

"c) Cuando el punto de verificación Interna realice actividades no fitosanitarias;

"d) Cuando el punto de verificación interna opere sin apearse a las disposiciones legales aplicables, y

"e) En los demás casos que determine el SENASICA, conforme a las disposiciones legales aplicables;

"IX. La subrogación de actividades para salvaguardar la sanidad vegetal, ante el incumplimiento de las obligaciones de las autorizaciones;

"X. La difusión de la información de los puntos de verificación interna autorizados y cancelados, y

"XI. La suscripción de acuerdos y convenios de colaboración para el establecimiento de las especificaciones y obligaciones para la operación de los puntos de verificación interna.

"Por ningún motivo los puntos de verificación interna deberán constituir barreras interestatales al comercio.

"Los puntos de verificación interna deberán contar con personal de la secretaría o, en su caso, con servidores públicos estatales reconocidos por la secretaría mediante convenio que al efecto se suscriba con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para ejercer los actos de autoridad y atribuciones que establecen las disposiciones de sanidad vegetal en materia de verificación e inspección.

"Los servicios fitosanitarios que se presten en los puntos de verificación interna serán únicamente los que estén previstos en las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones legales aplicables que corresponda emitir a la secretaría.

"Los gobiernos de las entidades federativas y particulares interesados en instalar y operar un punto de verificación interna, deberán cumplir con lo establecido en la ley, el presente reglamento, Normas Oficiales Mexicanas, y demás disposiciones legales aplicables."

92. En este orden, si el Congreso del Estado de Chihuahua no tenía facultades para crear los "puntos de verificación interna estatal", mucho menos tenía facultades para penar su evasión.

93. Por los motivos apuntados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en suplencia, concluye que la acción de inconstitucionalidad resulta fundada y procede declarar la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

94. SEXTO.—Efectos. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria en rela-

ción con el artículo 73 del mismo ordenamiento,⁵³ se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua y, por vía de consecuencia, de los artículos 372, en su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", y 374, en su porción normativa "previstas en los artículos anteriores" del mismo código.

95. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 53/2010, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de

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

la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."⁵⁴

96. La declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al veintisiete de diciembre de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 1056/2015 I.P.O.⁵⁵

97. En todo caso, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

98. Los efectos retroactivos se surtirán a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

99. Para el eficaz cumplimiento de la misma también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua y a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ahí ejercen jurisdicción y a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua.

100. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto Número 1056/2015

⁵⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, número de registro digital: 164820.

⁵⁵ "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince y, en vía de consecuencia, la de los artículos 372, en su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", y 374, en su porción normativa "previstas en los artículos anteriores", del referido código; para los efectos retroactivos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

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

Notifíquese 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 resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma general impugnada, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, inclusive la relativa a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la consideración relativa a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto No. 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 372, en su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", y 374, en su porción normativa "previstas en los artículos anteriores", del Código Penal del Estado de Chihuahua. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez tendrán efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto combatido, así como determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de quince de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando expedito el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 5/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el quince de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 5/2016, en la que se declaró la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua,¹ por considerar que las entidades federativas no cuentan con competencia para crear puntos de verificación fitosanitaria ni para sancionar penalmente su evasión.

Adicionalmente, una mayoría de Ministras y Ministros declaró la invalidez, por vía de consecuencia, de los artículos 372,² en su porción normativa "*respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden*", y 374,³ en su porción normativa "*previstas en los artículos anteriores*". Asimismo, se determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor la reforma de los artículos invalidados, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver cada caso concreto, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

Presento este voto concurrente, pues si bien estoy de acuerdo con las declaratorias de invalidez y de sus efectos retroactivos, no comparto la totalidad de las consideraciones contenidas en el apartado de *efectos* de la sentencia. De manera particular, **discrepo de la mayoría en cuanto a que en este caso deba quedar en manos de los operadores jurídicos decidir y resolver, en cada caso concreto, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal** (párrafo 97 de la sentencia).

¹ **"Artículo 371.** Al que evada un punto de verificación interna o interna estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa."

² **"Artículo 372.** No se aplicará pena alguna respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden, cuando el sujeto activo realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de medidas administrativas necesarias para la preservación del desarrollo fitosanitario."

³ **"Artículo 374.** Si en la comisión de cualquiera de las conductas previstas en los artículos anteriores se afecta el estatus fitosanitario del Estado, las sanciones se incrementarán hasta en un tercio de la pena a imponer."

Como he sostenido en otras ocasiones, por regla general, cuando se declara inconstitucional un tipo penal la declaratoria de invalidez debe surtir efectos retroactivos, sin mayor calificación o precisión que pueda generar confusiones. Efectivamente, como lo sostuve en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 135/2015,⁴ los efectos consistentes en dejar a los operadores jurídicos la solución de los casos concretos conforme a los principios de la materia penal, los hemos adoptado en casos de *normas procesales o normas emitidas por autoridad incompetente*, en los que la declaratoria de invalidez no necesariamente conlleva a una inaplicación absoluta, sino que depende de diversos factores (tales como el momento procesal en el que se deba aplicar, o el tipo de actuaciones sobre los cuales se proyecta la norma).

En cambio, tratándose de tipos penales, esta Suprema Corte ha sostenido que la declaración de invalidez con efectos retroactivos debe hacerse *en términos absolutos*.⁵ En efecto, el Pleno ha matizado los efectos retroactivos tratándose de normas penales declaradas inválidas por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer en *leyes generales*⁶ los tipos penales y las sanciones de determinados delitos.⁷ Con todo, es importante aclarar que esto último ha atendido a la necesidad de aclarar que en tales supuestos la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos no necesariamente supone la extinción de la acción penal, pues los delitos en cuestión (por ejemplo, secuestro, desaparición forzada, tortura o trata de personas) siguen estando sancionados bajo las disposiciones de las leyes generales respectivas, las cuales pueden ser aplicadas incluso por las propias autoridades locales, de acuerdo con el esquema competencial previsto en cada una de ellas.⁸

⁴ Resuelta por unanimidad del Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de junio de dos mil diecisiete.

⁵ Así lo hizo en las acciones de inconstitucionalidad 95/2014, 29/2011, 9/2014 y 11/2013.

⁶ Tal y como sucedió en la acción de inconstitucionalidad 2/2016, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Penal del Estado de México, al considerarlas contrarias a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre aspectos sustantivos en materia de secuestro. Así, en dicho asunto se precisó que la invalidez "... surtirá efectos retroactivos al veintiocho de febrero de dos mil once, fecha en que entró en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la Ley General citada, especialmente los artículos segundo y quinto transitorios ..."

⁷ Tal es el caso de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en los que la competencia para establecer los delitos y las sanciones corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General.

⁸ Así lo prevé, por ejemplo, el artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: "**Artículo 23.** Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Nacional; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la

Ahora bien, es verdad que en el presente caso la invalidez del artículo 371 y de diversas porciones de los artículos 372 y 374 del Código Penal del Estado de Chihuahua derivó de la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de inspección fitosanitaria. Sin embargo, considero que en la especie no se actualizan los extremos que justifican dejar en manos de los operadores jurídicos la aplicación de los efectos retroactivos de la declaratoria de invalidez. Lo anterior, pues no estamos en un caso en que el delito hubiere sido competencia local y luego se hubiere federalizado, ni se trata de un caso en el que las autoridades locales conserven facultades para investigar o sancionar delitos previstos en leyes federales o generales.

Efectivamente, como se explica en la propia sentencia, la competencia para tipificar delitos relacionados con el control y la inspección fitosanitaria es y ha sido competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de manera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹ los únicos órganos competentes para juzgar tales delitos son los Jueces Federales. En este sentido, a diferencia de lo que normalmente sucede en los casos de delitos previstos en leyes generales, es claro que en este caso los operadores jurídicos locales que estén conociendo de casos relacionados con la aplicación de los preceptos declarados inválidos en esta sentencia no tienen otra alternativa que proceder a su inaplicación, sin poder aplicar en su defecto las disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Por estas razones, considero que lo más adecuado en este asunto, a fin de no generar inseguridad jurídica y confusión entre los operadores, era decretar la invalidez de los preceptos declarados inconstitucionales con efectos retroactivos, sin dejar en manos de estos últimos resolver cada caso concreto conforme a los principios y reglas en materia penal.

Este voto se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 5/2016.

En sesión de quince de agosto de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 5/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 317 del Código Penal del Estado de Chihuahua. Tal numeral establece un tipo penal que sanciona la evasión de un punto de verificación fitosanitaria interna o interna estatal. El promovente argumentó que el tipo establecido vulneraba el derecho a la seguridad jurídica, en su vertiente de plenitud hermética y taxatividad en materia penal.

entidad federativa le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo. En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común." ...

⁹ **Artículo 50.** Los Jueces Federales penales conocerán: I. De los delitos del orden federal. Son delitos del orden federal: a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción."

La pregunta constitucional recayó en saber si el Congreso Local tenía facultades para legislar en materia de salubridad general, específicamente respecto al establecimiento de tipos penales en la materia.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, argumentaron que la materia de salubridad general es una materia concurrente entre las entidades federativas y la Federación, establecida tanto en el artículo 4o., como 73, fracción XVI, de la Constitución Federal donde se habilita un deslinde competencial en ley secundaria (Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Ley General de Salud). Así, concluyeron que, aunque la materia de Salubridad General es una materia concurrente, de la normatividad secundaria era posible advertir una centralización a la Federación para la regulación de los puntos de verificación tanto internos, como internos estatales.

En ese sentido, para la mayoría, no era razón única ni suficiente el solo entramado constitucional, sino que consideraron necesario emprender, además, el estudio de la normatividad secundaria que reglamenta la materia. Disiento de tal consideración. A mi juicio, a menos que exista una habilitación directa para el desglose de competencias, las competencias en un sistema de federalismo mayormente dualista, como es en el caso mexicano, deben buscar anclaje directamente en la Constitución, puesto que las normas secundarias no son parámetros de control.

II. Razones del disenso

Aunque compartí el sentido de la resolución, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre la argumentación en torno a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión que se consideró que resulta invadida, pero por razones diversas.

A mi juicio, el examen de regularidad constitucional del artículo 371 del Código Penal de Chihuahua debe realizarse únicamente a la luz de los artículos 4o. y 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, donde se actualiza la competencia en materia de salubridad general a favor de la Federación.

En la ejecutoria que da lugar al presente voto se parte de la base de que la norma impugnada invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general. Sin embargo, considero que para llegar a esta determinación es suficiente con analizar los artículos citados de la Constitución Federal. En otras palabras, el análisis competencial emprendido a la luz de la normatividad secundaria (como la Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Ley General de Salud) resulta innecesario para determinar la invasión competencial determinada en la Constitución Federal.

Desde mi punto de vista, no es posible analizar la regularidad constitucional de una norma secundaria (el artículo 371 del Código Penal local de Chihuahua), cuando la propia constitucional veda a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en

materia de Salubridad General. Para llegar a dicha conclusión, me baso en una razón fundamental. De la lectura de los artículos 4o. y 73, fracción XVI, se concluye que en la propia Constitución Federal se establece una competencia concurrente en materia de salubridad general.

El párrafo cuarto del artículo 4o. de la Constitución Federal, prevé lo siguiente:

"Artículo 4o. ... Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud **y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.**"

(énfasis añadido)

Por su parte, la fracción XVI del artículo 73 del mismo ordenamiento dispone lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración **y salubridad general de la República.**"

(énfasis añadido)

De esta manera, es posible advertir que la Constitución Federal establece una competencia concurrente en materia de salubridad general que remite a la Ley General de Salud para reglamentar la distribución competencial. Sin embargo, en este caso me parece que no resulta necesario utilizarlo como parámetro constitucional para analizar la invasión competencial que supone la expedición del artículo 371 del Código Penal de Chihuahua, al ser reglamentación secundaria.

Me explico. Si bien los artículos 3o., fracciones XXII y XXVII, y 13o. de la Ley General de Salud, determinan una distribución competencial preponderantemente federal en materia de sanidad vegetal, no es posible utilizarlos como parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es en dos artículos de la Constitución Federal donde se impone dicha distinción. A la misma conclusión se llega al analizar los artículos 5o. y 7o., fracciones XXIX y XXXVI, 19o. y 51o. de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, donde se centraliza la autorización de los puntos de verificación interna a favor de la Federación. En ese sentido, como parte de una competencia refleja, de igual manera se centralizan los tipos penales correspondientes a un capítulo especial.

Con base en todo lo anterior, llego a la convicción de que el artículo impugnado regula una materia a la que, si bien la Constitución Federal otorga un carácter concurrente, queda claro que centraliza la regulación a la Federación. Por las razones apuntadas, me aparto parcialmente de la argumentación contenida en la ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 5/2016, fallada en sesión del Tribunal Pleno de quince de agosto de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 371 del Código Penal para el Estado de Chihuahua,¹ debido a que el Congreso Estatal no cuenta con competencia para regular la sanidad vegetal por ser ésta una atribución, conferida a la Federación.

Se sostuvo que la salubridad general es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 4o. y la fracción XVI del artículo 73, ambos de la Constitución Federal.

Para regular la salubridad general de la República, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Salud, la cual en su artículo 17 Bis determinó como facultad de las autoridades federales, entre otras, el control sanitario de productos y servicios, entre ellos los derivados de los alimentos; facultad que se encargó a la Secretaría de Salud a través de un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Posteriormente, en ejercicio de esta misma facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Sanidad Vegetal con el propósito de regular las cuestiones fitosanitarias relacionadas con los vegetales.

Para cumplir este propósito, se confirió a la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las facultades que la Ley General de Salud conservaba para la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para reducir los riesgos sanitarios derivados de la producción, importación, movilización y comercialización de vegetales comestibles.

De esta manera, la facultad de establecer las medidas necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria, en todo o en una parte del territorio nacional, quedó consignada en el artículo 3o. de la referida ley federal.

El legislador federal le atribuyó facultades a la secretaría mencionada para establecer, coordinar, verificar e inspeccionar los puntos de verificación interna, y para normar, autorizar, verificar y certificar los puntos de verificación interna interestatales, de conformidad con las fracciones XXIX y XXXVII del artículo 7o. de dicho ordenamiento.

Con fundamento en dichas fracciones, la mencionada secretaría no sólo tiene atribuciones para instalar los referidos puntos de verificación en el territorio nacional, sino

¹ "Artículo 371. Al que evada un punto de verificación interna o interna estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.

también para acordar y permitir su instalación a los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

En consecuencia, se concluyó que las entidades federativas no pueden crear puntos de verificación fitosanitaria diversos a los señalados en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ya que en su texto no existe una cláusula que las autorice a desarrollar o complementar sus disposiciones, la única participación que tienen en este punto en específico por disposición de la propia ley sólo es de coordinación con la Federación.

Comparto la conclusión y las consideraciones del Tribunal Pleno. Siguiendo esos mismos razonamientos estimo que los alcances debieron invalidar todo el sistema previsto en la ley del estado de Chihuahua, y no limitarse únicamente al artículo impugnado y, por extensión, a los artículos 372 y 374 del Código Penal para el Estado de Chihuahua.

La invalidez no sólo debió extenderse a los artículos 370 y 373 del Código Penal local, sino también a los numerales 5, fracción LIV, 20 y 53 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal, por contener el mismo vicio de competencia.

En el presente asunto reitero el criterio que he expuesto en diversas ocasiones en el sentido de que respecto a la procedencia o viabilidad del análisis para hacer extensivos los efectos de la declaración de invalidez de normas generales en la acción de inconstitucionalidad,² esa extensión de efectos no se limita ni reduce a un solo supuesto, consistente en que la validez de las normas dependa necesariamente de las que fueron impugnadas y que se invalidan.

También se ha hecho extensiva tal declaratoria cuando –por ejemplo– las normas en análisis pertenecen a un mismo sistema normativo. Esto es, se trata del caso en que en un sistema ya no tendrían razón de ser ciertas disposiciones porque precisamente en las consideraciones de la sentencia se estableció que es inválida cierta actuación del legislador de la que aquéllas también participan o son resultado. Por consiguiente, no podrían subsistir preceptos del mismo sistema normativo que adolecen del mismo vicio que fue evidenciado en la ejecutoria correspondiente.

Precisamente, ese supuesto ocurre en el presente caso, en el cual, como se analiza en el fallo, la Legislatura Local no sólo carece de facultades para emitir la norma penal impugnada, sino también para establecer los puntos de verificación locales que constatan certificados estatales, al margen de la coordinación ordenada en las leyes generales y federales aplicables.

Los artículos cuya invalidez propuse por extensión tienen el siguiente contenido:

"Artículo 5. Para los efectos de la ley se entiende por:

"...

"LIV. Puntos de verificación interna estatal: Instalaciones autorizadas por la secretaría, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certifi-

² Voto concurrente emitido en la acción de inconstitucionalidad 6/2015.

cados estatales, las constancias de origen o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra."

"Artículo 20. La movilización por el interior del territorio estatal de las mercancías a que se refiere el artículo siguiente, quedará sujeta a la expedición del certificado estatal cuando provengan y se movilicen:

"I. De zonas bajo control fitosanitario hacia zonas libres o de baja prevalencia.

"II. Entre dos o más zonas bajo control fitosanitario, transitando por zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia; y de zonas de baja prevalencia o bajo protección, hacia zonas libres.

"III. Entre dos o más zonas libres o de baja prevalencia, transitando por zonas bajo control fitosanitario.

"Todas las mercancías que se movilicen en los términos de las fracciones anteriores deberán tener el debido acondicionamiento.

"Los productos que se movilicen en zonas bajo el mismo estatus fitosanitario, deberán cumplir con los elementos de rastreabilidad que permitan determinar el origen y la condición fitosanitaria del producto, por medio de la constancia de origen.

"La movilización de recursos y materias primas que provengan de vegetales, sus productos o subproductos, afectados por plagas, se sujetará a las disposiciones previstas en esta ley."

"Artículo 53. La secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio estatal puntos de verificación interna estatal, o acordar o permitir su instalación y operación a los gobiernos de los Municipios o a particulares que así lo soliciten, conforme a las demás disposiciones legales aplicables. La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta ley y a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las disposiciones legales aplicables. El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo, será autorizado por la secretaría cuando estos tengan como objetivo mantener confinada una plaga o proteger zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia."

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DIRECTRICES PARA SU ESTUDIO CUANDO SE IMPUGNAN ACTOS DE NATURALEZA NEGATIVA [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PLAZO PARA SU PROMOCIÓN, CUANDO SE IMPUGNAN DESCUENTOS, PAGOS PARCIALES, INTERESES POR DESCUENTO O PAGOS PARCIALES Y NEGATIVA DE ENTREGA DE RECURSOS, ES EL DE TREINTA DÍAS POSTERIORES A AQUEL EN QUE LA ENTREGA DE RECURSOS TUVO LUGAR [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO CON ANTERIORIDAD [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR INEXISTENCIA DE LOS ACTOS IMPUGNADOS, EN VIRTUD DE QUE AL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA AÚN NO EXISTÍA LA OBLIGACIÓN DE PAGO DE LOS RECURSOS CORRESPONDIENTES [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ADMITE EXPRESAMENTE EN AUTOS QUE ESTÁN PENDIENTES DE CUBRIR LAS CANTIDADES SOLICITADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLAS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF) Y DEL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUNDF) CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES, CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN

GENERADO (OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES DEL FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL, MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 135/2016. MUNICIPIO DE JALCOMULCO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 22 DE FEBRERO DE 2018. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintidós de febrero de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Salazar Lizardi, síndico del Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Jalcomulco, Veracruz, promovió controversia constitucional en representación de ese Ayuntamiento contra el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales los siguientes:

a) La omisión del pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

b) La supresión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—La parte actora manifestó como antecedentes los que a continuación se sintetizan.

1. De la Ley de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de

noviembre de dos mil quince, se desprende de su artículo 2, fracción XVIII, que las erogaciones para el Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se distribuyen conforme a lo previsto en el anexo 22 del citado decreto, y que a las entidades federativas se les otorgó un presupuesto de ***** correspondientes al FORTAMUNDF, así como ***** por concepto de FISDMF.

2. De acuerdo con el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5294% de la recaudación federal participable y se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades por conducto de la Federación y, a los Municipios y demarcaciones territoriales a través de las entidades, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de la referida Ley de Coordinación Fiscal.

3. De la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se desprende de su acuerdo segundo la distribución de los recursos de FORTAMUNDF, en el cual, el artículo 88 señala que al Municipio de Jalcomulco le corresponde una asignación de *****; asimismo, se observa en ella el calendario de fechas de pago de esta aportación, como a continuación se describe:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre

Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre
Noviembre	30	7 de diciembre
Diciembre	13	20 de diciembre

Asimismo, en el sumario de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, de la misma fecha, se establece el manejo de las aportaciones derivadas del FISMDF, en el que el acuerdo segundo señala que el total de los recursos destinados al Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, asciende a la cantidad de *****, de lo que se colige en su tabla de distribución que el Ayuntamiento de Jalcomulco accederá a la cantidad de ***** por la participación señalada, como se desprende de su artículo 88. Se observa el calendario de fechas de pago lo siguiente:

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre

4. Ahora bien, en los oficios SSE/1370/2016 y SS/1542/2016, suscritos por el subsecretario de Egresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, dirigidos al alcalde del Municipio de Jalcomulco, de la propia entidad, se señalan los montos que corresponden al Municipio actor, con

motivo del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *****, así como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal *****, por cuanto hace a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

5. El diez de junio de dos mil dieciséis –afirma el actor– se giró un oficio al secretario de Finanzas del Estado de Veracruz, solicitando el pago de los fondos correspondientes al mes de mayo que no se depositaron en tiempo.

TERCERO.—A continuación se sintetizan los conceptos de invalidez expresados por la parte actora.

- La omisión en los pagos en que incurre la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz violenta el derecho de petición que el Ayuntamiento ejerció en representación de los habitantes de dicho Municipio, pues al no dotar de respuesta alguna, deja en un claro estado de indefensión a los ciudadanos, pues al haber imposibilidad de facto para acceder a las aportaciones federales, los gobernados pierden el derecho a su vez de obtener un nivel de vida decoroso, se limitan sus derechos de acceder a la educación (artículo 3o. constitucional), a servicios básicos de salud (artículo 4o. constitucional); en grosso modo, el derecho al desarrollo.

- Los lineamientos de las aportaciones FISDMDF y FORTAMUNDF, señalan que estos recursos deben transferirse de forma ágil por ser el desarrollo una cuestión prioritaria, pues incide directamente en la vida de los gobernados.

- En consecuencia, el Estado de Veracruz es directamente responsable de transferir el monto que dichas aportaciones generan, y que la Federación le entrega a fin de que las haga llegar a los Municipios. Por lo que es indubitable que la omisión en los pagos de las partidas señaladas vulneran el desarrollo de los ciudadanos que habitan el Municipio actor.

CUARTO.—El Municipio actor señaló que se transgreden en su perjuicio los artículos 3o., 4o., 8o., 25, 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Por acuerdo de siete de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional 135/2016, y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

Por auto de esa misma fecha, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz y ordenó dar vista al procurador general de la República para que hiciera las manifestaciones que considerara pertinentes.

SEXTO.—Mediante oficio depositado el doce de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Correos de México, recibido el veinte de enero siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz, contestó la demanda de controversia constitucional.

En cuanto a los hechos, señala que las participaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal se pagaron hasta el mes de julio de dos mil dieciséis, y las del Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal están pagadas hasta el mes de diciembre de dos mil dieciséis. Al respecto, con el fin de acreditar su dicho, anexa copias expedidas por el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz, remitidas mediante oficio TES/1430/2016 de treinta de diciembre del año en comento, al director general jurídico de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz.

Finalmente, alegó causales de improcedencia, las cuales se estudiarán en el apartado correspondiente.

SÉPTIMO.—El procurador general de la República no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

OCTAVO.—Una vez agotado el trámite respectivo, el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ 1o. de la ley reglamentaria² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDO.—Se procede a realizar el estudio de la legitimación de quien promueve la controversia constitucional, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Del escrito de la demanda de controversia constitucional se advierte que quien promueve la controversia constitucional es el síndico del Ayuntamiento de Jalcomulco, Veracruz, representante legal de ese Municipio, carácter que acredita con una copia certificada de la constancia de mayoría y validez que le fue otorgada por el Consejo Municipal Electoral de Jalcomulco, Veracruz de Ignacio de la Llave, dependiente del Instituto Estatal Electoral, el nueve de julio de dos mil trece.³

El artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que podrán comparecer a juicio los funcionarios que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representar a los órganos correspondientes.

Por su parte, el artículo 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz establece lo siguiente:

"Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

(Reformada, G.O. 2 de marzo de 2006)

"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos,

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

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

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

² "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y 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."

³ Foja 19 del expediente en que se actúa.

ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo."

De este modo, si el promovente comparece a nombre y en representación del Municipio de Jalcomulco, Veracruz, entonces tiene la legitimación necesaria para promover la presente controversia constitucional.

TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

Miguel Ángel Yunes Linares dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, personalidad que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de doce de junio de dos mil dieciséis, expedida a su favor por los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado, mediante la cual se le declara como gobernador electo de la entidad referida.⁴

Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sus artículos 42 y 49, fracción XVIII, dispone:

"Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: Gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado: ...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

En consecuencia, Miguel Ángel Yunes Linares tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz en la presente controversia.

CUARTO.—Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos concretos y específicamente reclamados por el Ayuntamiento actor.

⁴ Foja 96 del expediente en que se actúa.

A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, señaló como tales los siguientes:

a) La omisión del pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

b) La supresión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En el relativo a "hechos", el demandante destaca que ha solicitado a la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz el pago de los recursos federales precisados en el párrafo anterior, sin que a la fecha de presentación de la demanda se haya realizado.

Asimismo, en el numeral 5 del apartado de hechos del escrito de demanda, el actor refiere que ha solicitado el pago de los fondos correspondientes al mes de mayo de dos mil dieciséis.

De lo anterior, se puede afirmar que el Municipio actor efectivamente impugna:

1. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de mayo, agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

2. La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes a los meses de mayo, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En consecuencia, los actos impugnados que se precisan en este apartado serán los que se estudiarán a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁵ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

QUINTO.—En virtud de los actos precisados en el considerando anterior, cabe destacar que respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa —es decir, los que implican un no hacer— el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido diversas directrices para proceder a su estudio:

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

a) Posibilidad de impugnar en controversia constitucional actos de naturaleza positiva y negativa.

Al resolver la controversia constitucional 3/97,⁶ se destacó que de conformidad con los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio precepto constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos numerales, en forma genérica, a "actos", debe entenderse que éstos pueden ser, atendiendo a su naturaleza, tanto positivos –implican un hacer– como negativos –implican un no hacer u omisión–.

Lo anterior se reflejó en la jurisprudencia P./J. 82/99, cuyos rubro y texto se transcriben a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES.—De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su ley reglamentaria, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse dichos dispositivos en forma genérica a 'actos', debe entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones."⁷

⁶ En sesión de dieciocho de mayo de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.

⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 568, registro digital: 193445.

b) Verificación de la existencia de la obligación de hacer.

Asimismo, se estableció que en el caso de la impugnación de actos de naturaleza negativa, dado que se combate una omisión total o absoluta en el cumplimiento de un hacer, primero debe verificarse que existe la obligación, por parte de la demandada, de llevar a cabo lo que la actora asevera que no se realizó –verbigracia, la entrega de las participaciones federales que corresponden a un Municipio–.

c) Regla general de plazo para impugnación de actos de naturaleza negativa.

En este punto, debe precisarse que en la ejecutoria que resolvió la diversa controversia constitucional 10/2001,⁸ se determinó que los actos de naturaleza negativa tienen el carácter de continuos, pues al implicar un no hacer por parte de la autoridad, generan una situación permanente que no se subsana mientras no se realice la obligación de hacer, la cual se reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva.

De lo cual se concluyó que, como regla general, dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día, permitiendo entonces que la demanda pueda presentarse en cualquier momento, mientras que tal omisión persista.

La regla general de mérito se ve reflejada en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista

⁸ En sesión de veintidós de abril de dos mil tres, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón.

la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."⁹

Cabe destacar que, para que se actualice la aplicación de la regla general de referencia, se requiere de la existencia de una falta absoluta de actuación de la demandada y no del solo incumplimiento parcial o de la mera infracción de alguna disposición legal, por ejemplo, la emisión de un oficio –acto positivo– que no cumpla con todos los requisitos previstos en las disposiciones conducentes.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 66/2009, cuyos rubro y texto se transcriben:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnabile en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben

⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, registro digital: 183581.

regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.¹⁰

Otro ejemplo de un caso que no constituye una omisión o acto negativo, sino el mero incumplimiento de una disposición legal relacionado con un acto que tiene el carácter de positivo, lo es la falta de entrega del accesorio correspondiente –intereses– cuando se ministran en forma extemporánea participaciones federales a los Municipios de una entidad federativa.

Efectivamente, en la controversia 20/2005,¹¹ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que entre los actos impugnados se encontraba *"la omisión del pago de los intereses que supuestamente se generaron con motivo del retraso de la entrega de las participaciones federales"*; sin embargo, se advirtió que aun cuando el actor señalaba que se trataba de un acto negativo, en realidad, se estaba en presencia de un acto en concreto, consistente en *"las entregas retrasadas, por parte de los demandados, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio ... esto es desde el mes de enero del año dos mil hasta la fecha de presentación de la demanda (siete de marzo de dos mil cinco)"*.

Se arribó a esa conclusión, en virtud de que, en términos de lo dispuesto por la fracción I, del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de actos concretos –actos de naturaleza positiva, esto es, que implican un hacer– la demanda debe ser presentada dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento del acto o actos reclamados o su ejecución.

Mientras que en el escrito de demanda se señalaron las fechas en que se realizaron las ministraciones correspondientes –monto principal– las cuales generaron el derecho al pago de intereses –monto accesorio– con motivo de su entrega extemporánea.

Por tanto, a partir de esa manifestación expresa de conocimiento que realizó el actor, se sobreesayó en relación con la petición de pago de intereses

¹⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502, registro digital: 166988.

¹¹ Resuelta en sesión de dieciocho de octubre de dos mil siete, por mayoría de ocho votos –respecto del resolutivo primero, que sobreesayó en relación con la petición de pago de intereses con motivo de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que se realizaron– de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Silva Meza y Azuela Güitrón, la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas votó en contra.

derivado de entregas de participaciones federales que no se impugnaron en el plazo de treinta días siguientes a aquel en que éstas se realizaron.

De lo anterior se advierte que, en caso de que se impugnen actos de naturaleza negativa, para que proceda el sobreseimiento por inexistencia, es necesario que sí se haya cumplido con la obligación respectiva y, además, que se encuentre demostrado en autos que el actor tuvo conocimiento de ello.

En consecuencia, sólo si el demandado demuestra que llevó a cabo el acto cuya omisión se le imputa y que tal circunstancia fue del conocimiento del actor antes de la presentación de la demanda de controversia constitucional, entonces resultará inexistente el acto negativo impugnado y procederá sobreseer en el juicio por ese motivo.

De lo anterior, puede concluirse válidamente que en caso de que se solicite el pago de intereses con motivo de una entrega atrasada de participaciones federales, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional, empieza a correr con motivo del conocimiento que tenga el Municipio respectivo de la fecha en que se llevó a cabo dicha entrega.

Por ende, la falta de pago de intereses, en el caso descrito, no puede estimarse como una mera omisión o acto de naturaleza negativa respecto del cual pueda presentarse en cualquier momento la demanda de controversia constitucional, pues no se trata de una abstención absoluta, dado que se encuentra íntimamente relacionado con un acto positivo consistente en la entrega de la participación federal, es decir, se trata de un accesorio vinculado con el pago del principal.

Apoya las consideraciones precedentes –por identidad de razón– la jurisprudencia P/J. 113/2010, de rubro y texto que se transcriben a la letra:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTió OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.— Si bien es cierto que como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', cuando se trate de omisiones, la oportunidad para impugnarlas a través de la controversia constitucional se actualiza día a día, mientras aquéllas subsistan, también lo es que tal criterio no es aplicable cuando se impugnan las consecuencias directas de un acto positivo que no se controvirtió oportunamente, como es la falta de remisión al Congreso del Estado

de Jalisco del dictamen técnico y del expediente de un Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia local tres meses antes de que concluyera su nombramiento para determinar lo relativo a su ratificación, a la que por ser una consecuencia necesaria del acuerdo del Supremo Tribunal de Justicia del Estado en el que determinó que el indicado juzgador es inamovible por haber sido ratificado con anterioridad, no se le puede atribuir el carácter de omisión para los efectos de la controversia, por lo que el plazo para controvertir la aludida falta de remisión es el mismo que rige para la impugnación del acuerdo del que deriva, sin que sea válido sujetarlo a la regla prevista en la jurisprudencia mencionada."¹²

d) Carga probatoria respecto de la existencia del acto de naturaleza negativa.

Por otra parte, regresando a la ya referida controversia constitucional 3/97, una vez que se verificó la existencia de la obligación de hacer, entonces corresponderá a la demandada la carga de la prueba de acreditar que no existen esas omisiones, es decir, que sí cumplió con la obligación respectiva.

En caso de que la demandada ofrezca elementos de convicción destinados a demostrar que sí realizó el acto, cuya omisión se le imputa, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas.

De las consideraciones de mérito surgió la jurisprudencia P/J. 81/99, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE RECLAMAN OMISIONES, CORRESPONDE A LA PARTE ACTORA DESVIRTUAR LAS PRUEBAS CON LAS QUE LA DEMANDADA DEMOSTRÓ SU INEXISTENCIA.—Si bien es cierto que tratándose de omisiones corresponde a la autoridad demandada probar su inexistencia, también lo es que si ésta acredita esa circunstancia, traslada la carga de la prueba a la actora, quien debe desvirtuar las pruebas ofrecidas por aquélla para demostrar que no incurrió en la omisión que se le atribuyó."¹³

e) Posibilidad de ampliar la demanda.

La carga probatoria de la demandada para acreditar que no existen las omisiones que se le imputan, genera la probabilidad de que, en la contestación,

¹² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 2716, registro digital: 163194.

¹³ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 567, registro digital: 193446.

se den a conocer al actor aspectos novedosos, por lo que, a partir de tal conocimiento, podrá ampliar su demanda, en términos de lo previsto por el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de desvirtuar los elementos de convicción exhibidos y/o hacer valer lo que a su interés convenga.

Es aplicable la jurisprudencia P/J. 139/2000, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar."¹⁴

En este punto debe destacarse que el aspecto de los hechos nuevos que permite ampliar la demanda al actor lo es el conocimiento que se adquiere de él, mas no la fecha en que nacieron o se generaron.

En efecto, para que el acto que pretende impugnarse pueda considerarse un hecho nuevo, la parte actora tuvo que haber tenido conocimiento de éste al momento de la contestación de la demanda, circunstancia que se colige

¹⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, registro digital: 190693

de lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia, en donde se prevé que podrá ampliarse la demanda dentro de los quince días siguientes a la contestación si en esta apareciere un hecho nuevo.

En ese orden de ideas, el derecho a ampliar la demanda tiene una especial relevancia tratándose de la impugnación de actos de naturaleza negativa, debido a la distribución de cargas probatorias referida en párrafos precedentes.

Así es, si bien corresponde a la demandada acreditar que no existen las omisiones impugnadas, cuando se ofrecen elementos de convicción para demostrar que sí se cumplió con la obligación respectiva, entonces se revierte la carga probatoria y será la actora quien deberá desvirtuar tales pruebas, así como hacer valer lo que a su derecho convenga respecto de ellas, lo cual podrá llevar a cabo precisamente a través de la ampliación de demanda, al constituir el momento oportuno para ello y, de no hacerlo así, incumplirá con la referida carga procesal.

Tal incumplimiento podría traer diversas consecuencias según el caso específico, desde la inexistencia del acto –negativo– impugnado, hasta el reconocimiento de validez de los hechos de los que se tuvo conocimiento con la contestación, debido a su falta de impugnación.

SEXTO.—Oportunidad. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida en forma oportuna.

Tales actos son los siguientes:

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de mayo, agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes a los meses de mayo, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Ahora bien, el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

De conformidad con el precepto antes transcrito, el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional será de treinta días, tratándose de actos y disposiciones generales. Cuando la demanda se promueva con motivo de disposiciones generales, el plazo para su presentación se computará a partir de su publicación, o bien, a partir de su primer acto de aplicación y, tratándose de conflictos de límites diversos a los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Federal –hoy derogada–, el plazo será de sesenta días computados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

Sin embargo, respecto de actos de naturaleza negativa la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional.

Estos actos, por su naturaleza, son aquellos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

Esta peculiaridad que conllevan las omisiones conduce a que, en la generalidad de los casos, y dada la reiteración constante de la omisión, el plazo para la impugnación de las mismas también se actualice día a día, permitiendo entonces en cada una de esas actualizaciones la impugnación de la constitucionalidad de dicho no actuar de la autoridad.

En vista de lo anterior, es de concluirse que, en tratándose de la impugnación de omisiones, generalmente la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras la omisión combatida subsista.

Sin embargo, la regla general de mérito puede encontrar excepciones según las particularidades del acto cuya invalidez se demanda.

En el presente caso, si bien se impugna la abstención total del Ejecutivo Estatal demandado de cumplir con una obligación legal –un no hacer absoluto–, consistente en la entrega de las aportaciones correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, así como al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, lo cierto es que de las pruebas que obran en autos, se advierte que, en relación con el mes de mayo –en ambos fondos– sí se realizaron los pagos correspondientes.

En efecto, respecto del mes de mayo, por lo que hace al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, el pago se realizó el treinta de junio de dos mil dieciséis, mientras que, por lo que toca al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF– la entrega de recursos se llevó a cabo el día trece de junio.

En consecuencia, en relación con el mes de mayo, en ambos fondos, ya no se está en presencia de una omisión absoluta, sino que dichos pagos constituyen un acto de hacer, es decir, tienen un carácter positivo, razón por la cual deben impugnarse dentro del plazo de treinta días posteriores a aquel en que la entrega de recursos tuvo lugar.

Por tanto, en cuanto al mes de referencia, para el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional transcurrió de la siguiente forma:

- Del uno de julio al veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.¹⁵

¹⁵ Del cómputo deben descontarse los días dos, tres, nueve y diez de julio, así como el seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de agosto, todos de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, bajo ese mismo fundamento, deben descontarse del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil dieciséis, por corresponder al primer periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En este punto cabe destacar que por los diversos meses de agosto, septiembre y octubre, no se ha realizado la entrega de los recursos correspondientes, por lo cual les resulta aplicable la regla general consistente en que la oportunidad para promover la controversia constitucional se actualiza de momento a momento, mientras la omisión combatida subsista y, en consecuencia, su impugnación debe considerarse oportuna.

Mientras que, por lo que hace al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, en relación con los recursos correspondientes al mes de mayo, el plazo de treinta días corrió:

- Del catorce de junio al ocho de agosto de dos mil dieciséis.¹⁶

Es importante aclarar que, por lo que toca a los meses de septiembre y octubre, si bien ya se realizó el pago, en ambos casos se llevó a cabo el diez de noviembre de dos mil dieciséis, es decir, con posterioridad a la fecha de presentación de la demanda que dio origen a esta controversia constitucional, lo que permite concluir que su impugnación es oportuna.

En ese orden de ideas, si el escrito inicial de demanda se presentó el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, entonces es extemporánea por lo que hace a los recursos correspondientes al mes de mayo de dos mil dieciséis, tanto del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, como del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

En consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo cual, con fundamento en el diverso 20, fracción II, del propio ordenamiento,¹⁷

¹⁶ Del cómputo deben descontarse los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de junio, así como dos, tres, nueve y diez de julio, además del seis y siete de agosto, todos de dos mil dieciséis, por corresponder a sábados y domingos, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, bajo ese mismo fundamento, deben descontarse del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil dieciséis, por corresponder al primer periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"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."

se decreta el sobreseimiento en la presente controversia constitucional, en relación con los recursos correspondientes al mes de mayo, tanto del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, como del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

SÉPTIMO.—Diversa causa de improcedencia. Por otra parte, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que, al momento de la presentación del escrito de demanda de la presente controversia constitucional, no existía aún la obligación de pago respecto del mes de octubre, de los actos identificados con los numerales 1 y 2 del considerando cuarto de este fallo.

En efecto, por lo que hace al mes de octubre de dos mil dieciséis, tanto para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, como para el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, de los calendarios de pago respectivos, se aprecia que la fecha límite de radicación de los recursos a los Municipios era el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

Por tanto, hasta tal fecha el Ejecutivo Estatal todavía estaba en condiciones de entregar oportunamente los montos o recursos correspondientes, es decir, hasta esa data aún no podría considerarse que existía una obligación de pago incumplida, pues precisamente ese día se constituye como parte del plazo para realizar la ministración respectiva.

Es de precisarse que el escrito de demanda de la presente controversia constitucional se presentó el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis.

De tal forma, al no existir en esa fecha aún la falta de cumplimiento de la obligación legal de llevar a cabo la entrega de recursos pretendida por el Municipio actor, resulta inexistente la omisión o acto de naturaleza negativa impugnado, por lo que se actualiza la causa de sobreseimiento prevista en la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con las cantidades correspondientes a los meses de octubre de dos mil dieciséis, tanto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, como del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a las mencionadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

OCTAVO.—**Estudio de fondo.** Este Pleno estima que la presente controversia constitucional es **parcialmente fundada** por las razones que a continuación se exponen.

En primer lugar, se recuerda que los actos impugnados por el Municipio actor –respecto de los cuales no se decretó el sobreseimiento en considerandos que anteceden– son los siguientes:

- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis.
- La omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis.

Por cuestión de claridad se analizarán en forma separada:

a) Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis

De constancias que obran en autos, se advierte que el tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante oficio TES/1430/2016 de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, respondió la solicitud de información hecha por el secretario de Gobierno de la entidad en el oficio G-DGJ/0259/12/2016, respecto de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, asignados al Municipio actor.

En la parte conducente del oficio de mérito, se estableció lo siguiente:

"...

"1) En referencia a los recursos correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Monto	Fecha de pago
Pago No.: 1 mes enero/2016	*****	02-feb-16
Pago No.: 2 mes febrero/2016	*****	03-mar-16
Pago No.: 3 mes marzo/2016	*****	29-abr-16
Pago No.: 4 mes abril/2016	*****	08-jun-16
Pago No.: 5 mes mayo/2016	*****	30-jun-16
Pago No.: 6 mes junio/2016	*****	01-jul-16
Pago No.: 7 mes julio/2016	*****	31-ago-16

"Los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, recepcionados en las cuentas bancarias aperturadas para ese fin, fueron ministrados por la SHCP con fecha 31 de agosto, 30 septiembre (sic) y 30 de octubre del año en curso respectivamente, como se puede corroborar en los recibos de ingresos y el soporte de la transferencia realizada a la cuenta bancaria del Estado por parte de la SHCP.

"De lo anterior, se advierte en el SIAFEV registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre, que a continuación se detallan: (subrayado propio)

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal	Fecha de registro	Monto
Pago No.: 8 mes agosto/2016	29-ago-16	*****
Pago No.: 9 mes septiembre/2016	26-sep-16	*****
Pago No.: 10 mes octubre/2016	27-oct-16	*****

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz admite expresamente que sí están pendientes de pago las cantidades de ***** y ***** por los meses de agosto y septiembre, respectivamente, ambos de dos mil dieciséis.

Cabe destacar que en la jurisprudencia P/J. 46/2004, este Pleno ha determinado, conforme al principio de integridad de los recursos económicos municipales, que la entrega extemporánea de recursos genera el pago de intereses.

"RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."¹⁸

¹⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, registro digital: 181288.

Por tanto, además de los montos pendientes de pago a los que se hizo referencia con anterioridad, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende del día siguiente al de la "fecha límite de radicación a los Municipios", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

b) Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciséis

El tesorero de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, mediante el ya referido oficio TES/1430/2016 de treinta de diciembre de dos mil dieciséis, señaló lo siguiente:

"2) Para el caso de las aportaciones federales correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF), se detallan a continuación las ministraciones efectuadas al Municipio, cubiertas en su totalidad, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas: (subrayado propio)

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F.	Monto	Fecha de pago
No.: 1 mes enero/2016	*****	29-ene-16
No.: 2 mes febrero/2016	*****	29-feb-16
No.: 3 mes marzo/2016	*****	04-abr-16
No.: 4 mes abril/2016	*****	29-abr-16
No.: 5 mes mayo/2016	*****	13-jun-16
No.: 6 mes junio/2016	*****	30-jun-16
No.: 7 mes julio/2016	*****	29-jul-16
No.: 8 mes agosto/2016	*****	31-ago-16
No.: 9 mes septiembre/2016	*****	10-nov-16
No.: 10 mes octubre/2016	*****	10-nov-16
No.: 11 mes noviembre/2016	*****	07-dic-16
No.: 12 mes diciembre/2016	*****	13-dic-16

..."

De la transcripción que antecede, se puede advertir que se afirma que el Municipio actor ha recibido los recursos correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, respecto de septiembre de dos mil dieciséis.

Asimismo, para demostrar tal afirmación, el Poder Ejecutivo demandado ofreció los comprobantes de las transferencias electrónicas de tales pagos –los cuales obran a fojas 129 a 140 de autos–.

Específicamente señala que, respecto del mes de septiembre, la entrega de recursos tuvo lugar el diez de noviembre de dos mil dieciséis, lo cual, tomando en consideración la fecha límite prevista para realizar la transferencia a los Municipios, permite advertir que se llevó a cabo de forma extemporánea, según se aprecia del siguiente cuadro:

Mes	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de pago
Septiembre	7 de octubre	10-nov-16

Por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

NOVENO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ este Pleno determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

¹⁹ Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y los efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos encargados de 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.

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

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

El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir del día siguiente al en que sea notificado de esta resolución, realizar el pago, a favor del Municipio de Jalcomulco, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los siguientes conceptos:

a) En relación con el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

- Las cantidades de ***** y ***** por los meses de agosto y septiembre, respectivamente, ambos de dos mil dieciséis. Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realice la entrega de tales recursos.

b) En relación con el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal:

- Por el mes de septiembre, únicamente los respectivos intereses que se hubieren generado por el periodo que comprende del día siguiente al de la "*fecha límite de radicación a los Municipios*", hasta la data en que se realizó la entrega de los recursos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional en los términos y por los actos precisados en los considerandos sexto y séptimo del presente fallo.

SEGUNDO.—Con la salvedad anterior, es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, deberá actuar en el plazo y en los términos precisados en el considerando noveno de esta ejecutoria.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el expediente.

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

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández salvo mayo por ser positivo, y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos impugnados, consistente en considerar como omisiones los actos impugnados. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra, en el sentido de que se trata de actos positivos.

Se aprobó por mayoría de siete votos en contra de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos impugnados, en el sentido de no tener como actos impugnados la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, junio y julio de dos mil dieciséis, y la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes a los meses de enero, febrero, marzo, abril, junio y julio de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales votaron a favor.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos impugnados, consistente en tener como impugnada la omisión de pago oportuno de las aportaciones del mes de mayo de dos mil dieciséis en ambos fondos. Los Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos impugnados, consistente en tener como impugnada la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF–, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, y la omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–, correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones diferentes, Luna Ramos por razones diferentes, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la precisión de actos impugnados, consistente en no tener como acto reclamado la omisión de entrega de las aportaciones del mes de agosto de dos mil dieciséis del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FORTAMUNDF–. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a las directrices que ha establecido el Pleno respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa, en cuanto a los incisos a), b) y d). Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a las directrices que ha establecido el Pleno respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa, en cuanto a su inciso c). Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto,

relativo a las directrices que ha establecido el Pleno respecto de las controversias constitucionales en las que se impugnan actos de naturaleza negativa, en cuanto a su inciso e). Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, y presidente Aguilar Morales en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la oportunidad, en su parte primera, consistente en determinar que la impugnación de la omisión de pago de los recursos correspondientes al mes de agosto de dos mil dieciséis en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal –FISMDF– resulta oportuna. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I. y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de la mayoría de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán con reservas y presidente Aguilar Morales en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la oportunidad, en su parte segunda, consistente en determinar que la impugnación de la omisión de pago de los recursos correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis en ambos fondos resulta oportuna. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de la mayoría de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán con reservas, y presidente Aguilar Morales en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a la oportunidad, en su parte tercera, consistente en determinar que la impugnación del pago inoportuno de los recursos correspondientes al mes de mayo de dos mil dieciséis en ambos fondos resulta extemporánea. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra, y en el sentido de que dicha impugnación fue oportuna. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a la diversa causa de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente controversia constitucional respecto del mes de octubre de dos mil dieciséis para ambos fondos. Los Ministros Cossío Díaz y Medina Mora I. votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte primera, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de ***** por el mes de agosto de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso a), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes a los meses de agosto y septiembre de dos mil dieciséis", en su parte segunda, consistente en determinar, por un lado, que respecto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal está pendiente de pago la cantidad de ***** por el mes de septiembre de dos mil dieciséis y, por otro lado, determinar que, además del monto pendiente de pago al que se hizo referencia, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha

límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realice la entrega de tales recursos.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), denominado "Omisión de pago de las aportaciones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, correspondientes al mes de septiembre de dos mil dieciséis", consistente en determinar que, respecto del Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal por el mes de septiembre de dos mil dieciséis, el pago se realizó de forma extemporánea y, por tanto, el Ejecutivo Local demandado debe pagar intereses, por el periodo que comprende desde el día siguiente al de la fecha límite de radicación a los Municipios, hasta la fecha en que se realizó la entrega de tales recursos. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando noveno, relativo a los efectos, consistente en determinar que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá realizar el pago, a favor del Municipio de Jalcomulco, por las cantidades y los intereses que se determinaron en el estudio de fondo, dentro del plazo de noventa días, contados a partir de la notificación de esta sentencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular y aclaratorio que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 135/2016.

Tema: Omisión en la entrega de participaciones y aportaciones federales a los Municipios del Estado de Veracruz.

En sesiones públicas de diecinueve, veinte y veintidós de febrero de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó y resolvió la controversia constitucional 135/2016, en la que el Municipio de Jalcomulco, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, demandó del Poder Ejecutivo de la entidad la omisión de pago de las aportaciones federales correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, así como la omisión de pago de las aportaciones federales correspondientes al Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) por los meses de septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

En dichas sesiones se discutieron diversos temas planteados en el proyecto presentado. Lo resuelto finalmente se puede resumir en que el Municipio actor impugnó una omisión por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz —relativa a la entrega de participaciones y aportaciones federales—, lo que se entendió como un acto negativo en el que su oportunidad de impugnación, a través de una controversia constitucional, se actualiza día a día.¹

Bajo este contexto, el Pleno de este Alto Tribunal condenó al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz al pago de los meses de agosto y septiembre más el pago de los intereses correspondientes del FISMDF, así como al pago, únicamente de los intereses del mes de septiembre del FORTAMUNDF, sobreyendo en ambos fondos respecto del mes de octubre ya que se consideró que al momento de la presentación de la demanda no había vencido la obligación de pago correspondiente.

Para llegar a dicha resolución en las sesiones se analizaron los diversos considerandos que sustentaban el proyecto, algunos prosperaron, otros se modificaron y otros se eliminaron. Al respecto, en general, no comparto las consideraciones que sustentan la sentencia, ya que me parece que si bien pretendieron apoyarse en diversos precedentes del Tribunal Pleno, éstos no se aplicaron ni entendieron de la manera en que se debía.

En este sentido, en el presente votó únicamente me referiré a dos puntos respecto de los que me interesa dejar en claro mi posición.

En primer término considero necesario aclarar que en mi opinión no se impugnaron actos *omisivos* entendidos como actos negativos, sino más bien retenciones de recursos federales, esto es, actos de naturaleza positiva.

¹ En este punto se obtuvo una mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez, Luna, Franco, Zaldívar, Pardo, Piña (consideró omisión los meses de agosto, septiembre y octubre, ya que respecto del mes de mayo lo consideró como acto de retención) y presidente Aguilar en el sentido de considerar que lo impugnado eran actos omisivos. Los Ministros Cossío, Medina, Laynez y Pérez consideraron que la impugnación versaba sobre actos de retención, entendidos como actos positivos.

En efecto, lo impugnado no fueron omisiones de pago sino actos de retención de recursos federales, entendidos como actos positivos, en tanto que existía una fecha cierta de pago establecida en los calendarios correspondientes a las entregas de los recursos federales, que fueron publicados debidamente a través del medio oficial de difusión.

Esta concepción del acto impugnado impacta en el cómputo de la oportunidad para su impugnación, ya que al haber sido considerados como omisiones se consideró que la oportunidad para su impugnación se actualizaba momento a momento, ello con apoyo en la jurisprudencia P/J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". En caso de haberse considerado como actos positivos –tal como yo lo concibo– se hubiera delimitado la posibilidad de impugnación a los treinta días previos a la presentación de la demanda de controversia constitucional en aplicación de la regla prevista en el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.

Bajo este entendimiento de impugnación de actos de retención, es que no comparto las determinaciones de pago a las que se condenaron, ya que respecto del mes de agosto la impugnación resultó extemporánea, para ambos fondos.

Finalmente, respecto al sobreseimiento del mes de octubre porque al momento de la presentación de la demanda de controversia constitucional aún se encontraba en plazo la autoridad demandada para pagar, lo cierto es que aun concediendo esta situación, es que precisamente durante la instrucción de la controversia constitucional, la autoridad demandada tuvo la oportunidad de demostrar si había realizado el pago correspondiente o no –cuestión que no probó sino por el contrario señaló de manera expresa que no lo había pagado–, máxime que la impugnación se hizo de manera oportuna y que, durante la instrucción del procedimiento, había vencido el plazo para el pago.²

Por tanto, considero que lo que se debió condenar a pagar era lo siguiente: los meses de septiembre y octubre más los intereses correspondientes por lo que respecta al FISMDF, así como únicamente el pago de los intereses correspondientes a los meses de septiembre y octubre del FORTAMUNDF por la entrega extemporánea y tardía de dichos recursos al Municipio actor.

Esta es, en términos generales, mi opinión sobre cómo debió abordarse y resolverse la controversia constitucional 135/2016.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2003 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296.

Este voto se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Al respecto cabe señalar que la demanda de controversia constitucional se presentó el 4 de noviembre de dos mil dieciséis y en la sentencia mayoritaria se precisó que ese día era el último día de pago para que la autoridad demandada entregara los recursos federales correspondientes al Municipio y, por ello, se resolvió sobreseer ya que la obligación de pago no había vencido al momento de la impugnación.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, AMBOS DEL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO) CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA DE NO SER PARTE EN EL JUICIO, SI EN UN PRIMER MOMENTO LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL FUE LLAMADA COMO PARTE DEMANDADA Y, POSTERIORMENTE, SE MODIFICA SU CARÁCTER PARA SER CONSIDERADA COMO TERCERO INTERESADA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROMULGACIÓN Y ORDEN DE PUBLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA POR PARTE DEL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO ES SUFICIENTE PARA ESTIMAR QUE ÉSTE ES PARTE EN AQUÉLLA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA NORMA IMPUGNADA EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN (ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS QUE DEBEN ATENDER LOS ESTADOS EN SU CONFIGURACIÓN.

VII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. TIENE ATRIBUCIONES ORGÁNICAS, FUNCIONALES, SISTEMÁTICAS Y ESTRUCTURALES QUE INCIDEN SOBRE LAS GARANTÍAS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL LOCAL EN GENERAL Y DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA CIUDAD, EN PARTICULAR.

VIII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL MECANISMO DE NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS POR MEDIO DE UN CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, CONFORMADO EN SU TOTALIDAD POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 37, NUMERAL 3, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

IX. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL HECHO DE QUE SÓLO SIETE DE LOS ONCE CONSEJEROS DEL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO DEBAN SER PROFESIONALES DEL DERECHO, NO GARANTIZA QUE TENGAN EL CONOCIMIENTO NECESARIO DE LAS CUESTIONES TÉCNICAS DE POLÍTICA JUDICIAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, APARTADO E, NUMERAL 2, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 37, NUMERAL 3, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

X. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL PRINCIPIO DE MAYOR REPRESENTATIVIDAD DE LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL EN LA TOMA DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y ORGANIZACIONALES ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE, SE GARANTIZA NO SÓLO CON EL HECHO DE QUE LA MAYORÍA DE SUS CONSEJEROS PROVENGAN DEL PODER JUDICIAL, SINO CON LA PARTICIPACIÓN DE ÉSTE CUANDO DICHO PODER PARTICIPA EN EL NOMBRAMIENTO DE LOS CONSEJEROS DE CARRERA JUDICIAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 37, NUMERAL 3, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

XI. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA DISPOSICIÓN QUE IMPIDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CAPITALINO PRESIDIR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL VULNERA LA AUTONOMÍA JUDICIAL Y LA SEPARACIÓN DE PODERES AL NO CORRESPONDER AL CONSTITUYENTE CAPITALINO DESASOCIAR SU FUNCIONAMIENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA DISPOSICIÓN QUE IMPIDE QUE EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, TAMBIÉN LO SEA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL, ESTABLECE UNA INTERVENCIÓN INDEBIDA DEL CONSTITUYENTE CAPITALINO EN EL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. CORRESPONDE AL PROPIO PODER JUDICIAL LOCAL DECIDIR SI LA PRESIDENCIA DE DICHO ÓRGANO COLEGIADO Y DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LOCAL QUEDA EN UNA MISMA PERSONA PARA HABILITAR UNA MEJOR COORDINACIÓN ENTRE AMBAS INSTANCIAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 2, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIV. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA DISPOSICIÓN QUE PERMITE QUE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA CAPITALINO PUEDA UNILATERALMENTE DEFINIR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL –DENTRO DEL QUE SE ENCUENTRAN LAS REMUNERACIONES DE SUS MIEMBROS– SIN LA INTERVENCIÓN FINAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LOCAL VULNERA LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO E, NUMERAL 10, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XV. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA SUBORDINACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LOCAL FRENTE AL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO VULNERA LAS GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO B, NUMERAL 9, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "QUIEN LO PRESIDA DURARÁ EN SU ENCARGO UN AÑO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN ALGUNA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVI. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL BALANCE ENTRE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, AMBOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SE ROMPE AL

ESTABLECER UN PERIODO DESPROPORCIONADAMENTE CORTO PARA EL PRESIDENTE DE ESTE ÚLTIMO –DE UN AÑO– RESPECTO DEL PERIODO DE QUIEN PRESIDE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA –DE TRES AÑOS–, SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, APARTADO B, NUMERAL 9, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "QUIEN LO PRESIDEN DURARÁ EN SU ENCARGO UN AÑO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN ALGUNA", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

XVII. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. OMISIÓN DE ESTABLECER EXPRESAMENTE AL PLENO Y A LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COMO PARTE DE AQUÉL, ASÍ COMO DEFINIR SUS RESPECTIVAS FACULTADES (ARTÍCULO 35, APARTADO B, NUMERAL 1, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, APARTADO E, NUMERAL 3, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO, SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN", Y TRANSITORIO VIGÉSIMO TERCERO, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, APARTADOS B, NUMERAL 9, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUIEN LO PRESIDEN DURARÁ EN SU ENCARGO UN AÑO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN ALGUNA" Y E, NUMERALES 2, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y SEGUNDO, Y 10, ASÍ COMO 37, NUMERAL 3, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 81/2017. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. 18 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIOS: RON SNIPELISKI NISCHLI Y ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **dieciocho de junio de dos mil diecinueve** emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 81/2017, promovida por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en contra del decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el cinco de febrero de dos mil diecisiete:

I. Antecedentes

1. **Presentación de demanda.** El presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal promovió controversia constitucional¹ en contra de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México.

2. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar, registrar el expediente relativo y turnarlo al Ministro Javier Laynez Potisek para que fungiera como instructor.²

3. El Ministro instructor tuvo como autoridades demandadas al jefe de Gobierno y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,³ al estimar que la existencia y funciones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México –órgano emisor de la norma impugnada– habían cesado con la publicación de la nueva Constitución Local.⁴

4. Sin embargo, la Segunda Sala determinó, por un lado, que la Asamblea Constituyente sí debía ser parte demandada en el juicio y, por otro, que aunque en principio la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue llamada

¹ Demanda presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, fojas 1 a 48 del presente expediente.

² Acuerdo de trece de marzo de dos mil diecisiete, foja 67 del presente expediente.

³ Acuerdo de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete, fojas 68 a 70 del presente expediente.

⁴ **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis.**

"...

"Al momento de la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México, cesarán las funciones de la Asamblea Constituyente. A partir de ello, las reformas y adiciones a la Constitución Política de la Ciudad de México se realizarán de conformidad con lo que la misma establezca."

como parte demandada, en realidad su carácter debía ser de tercero interesado en el proceso.⁵

5. En consecuencia, contestaron la demanda en este procedimiento la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,⁶ el jefe de Gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

6. Una vez que fueron recibidas las contestaciones de demanda y que se realizó la audiencia en términos del artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, "ley reglamentaria"),⁷ el expediente quedó en estado de resolución.

II. Competencia

7. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, en términos de los artículos 105, fracción I, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ al tratarse de un conflicto suscitado entre dos poderes de una misma entidad federativa sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

III. Oportunidad

8. El actor impugna disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México. Al tratarse de una norma general, se debe tomar en cuenta el plazo

⁵ Recurso de reclamación 50/2017-CA fallado el diez de mayo de dos mil diecisiete por unanimidad de cuatro votos.

⁶ En el recurso de reclamación 50/2017-CA se resolvió que si bien el artículo 26 de la ley reglamentaria dispone darle vista a la tercero interesada para que manifieste lo que a su derecho convenga dentro del plazo de treinta días, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal le fue concedido dicho plazo en el procedimiento y a la postre realizó las manifestaciones que estimó convenientes mediante su escrito de contestación a la demanda.

⁷ La audiencia se celebró el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, fojas 444 a 447.

⁸ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"l. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

⁹ **Artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** "La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: ...

"l. 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."

de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria para determinar si la demanda fue presentada en tiempo.¹⁰

9. Si la Constitución capitalina fue publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, dicho plazo transcurrió del siete de febrero al veintidós de marzo de dos mil diecisiete.¹¹ Por lo tanto, si la demanda se presentó el día nueve de marzo del mismo año, concluimos que fue promovida oportunamente.¹²

IV. Legitimación

10. Tanto la parte actora como las demandadas tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la misma entidad federativa.¹³

11. Partiendo de tal supuesto procederemos a analizar si cada una de las partes está debidamente representada, en términos del artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.

12. **Legitimación activa.** La parte actora es el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Conforme al artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, corresponde a su presidente representarlo.¹⁴

¹⁰ **Artículo 21 de la ley reglamentaria.** "El plazo para la interposición de la demanda será: "...

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

¹¹ Se descuentan los días veinte y veintiuno de marzo en términos del Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno y del artículo 74, fracción VI de la Ley Federal del Trabajo, así como once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis, todos del mes de febrero de dos mil diecisiete, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de marzo de dos mil diecisiete, por tratarse de días sábados y domingos.

¹² Foja 48 del presente expediente.

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

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

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁴ **Artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.**

"Corresponde al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

"I. Representar al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal: ...

13. Quien presentó la demanda es Edgar Elías Azar quien se ostentó con el carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal acreditó dicho cargo con copia certificada del Acta de Pleno Público Ordinario número 20/2015.¹⁵ Por tanto, concluimos que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal sí cuenta con legitimación activa.

14. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrán el carácter de parte demandada la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia.¹⁶ En la presente controversia, las partes demandadas son el jefe de Gobierno por ser el órgano que promulgó la norma impugnada, y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México el que la emitió. En este último caso conviene destacar, además, que la Segunda Sala le reconoció ese carácter en el recurso de reclamación 50/2017-CA, como antes lo señalamos.

15. Ahora bien, el jefe de Gobierno debe ser representado por la Dirección General de Servicios Legales, de conformidad con los artículos 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal¹⁷ y 116, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.¹⁸

"b) Ante las autoridades en cualquier procedimiento en que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal sea parte, teniendo la facultad de delegar por causas de fuerza mayor en aquellos casos que las leyes lo permitan, la representación en el titular de la Dirección Jurídica."

¹⁵ Fechado el cuatro de noviembre de dos mil quince. Visible en las fojas 49 a 56 del presente expediente.

¹⁶ **Artículo 10 de la ley reglamentaria.** "Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

¹⁷ **Artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.** "El jefe de Gobierno será el titular de la administración pública del Distrito Federal. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables. ..."

¹⁸ **Artículo 116 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.** "Corresponde a la Dirección General de Servicios Legales:

16. Dado que compareció Vicente Lopantzi García en su carácter de director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, y acreditó esa personalidad con copia certificada del nombramiento emitido a su favor por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México,¹⁹ concluimos que el jefe de Gobierno sí cuenta con legitimación pasiva.

17. Por otra parte, de conformidad con el artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México,²⁰ es el presidente de la mesa directiva el facultado para representar legalmente a la Asamblea Constituyente. En el proceso compareció Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, personalidad que acreditó con el acta de la sesión celebrada el cinco de octubre de dos mil dieciséis, en la que dicha asamblea aprobó la integración de su mesa directiva.²¹ Por tal razón, concluimos que en este caso la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, también tiene legitimación pasiva.

V. Causas de improcedencia

18. Tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, consideran que debe sobreseerse en la controversia constitucional por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,²² en relación con el 10²³ de la ley reglamentaria, pues no se les puede considerar como órganos emisor y promulgador de la

¹⁸ I. Representar a la administración pública en los juicios en que ésta sea parte;

"II. Intervenir en los juicios de amparo, cuando el jefe de Gobierno tenga el carácter de autoridad responsable, exista solicitud de la autoridad responsable o medie instrucción del jefe de Gobierno; así como supervisar todas las etapas de su proceso y la elaboración de los informes previos y justificados cuando la importancia del asunto así lo amerite. Asimismo, intervendrá en los juicios a que se refiere la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

¹⁹ Fechado el dieciséis de septiembre de dos mil quince. Visible en la foja 217 del presente expediente.

²⁰ **Artículo 12 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.**

"1. Quien presida la Mesa Directiva ostentará la representación legal de la Asamblea y asegurará la inviolabilidad del Recinto Legislativo. ..."

²¹ Visible en las fojas 366 a 372 del presente expediente.

²² **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** "Las controversias constitucionales son improcedentes:

...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."

²³ **Artículo 10 de la ley reglamentaria.** "Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ..."

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

Constitución Local, en tanto que dicha labor correspondió a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, órgano al que consideran debió dársele vista para su defensa.

19. Sus planteamientos son infundados. En relación con la Asamblea Legislativa, tal como se señaló en el apartado de antecedentes, aunque en principio fue llamada como parte demandada en el juicio, posteriormente la Segunda Sala modificó su carácter y la consideró tercero interesado en el proceso. De esta manera se le dio la oportunidad de manifestarse como parte respecto del presente juicio en términos de lo dispuesto en la fracción III del artículo 10 de la ley reglamentaria, sin que ésta haya hecho valer argumento alguno tendiente a fortalecer o controvertir los planteamientos hechos valer por la parte actora. Por esta razón, consideramos infundada la causal de improcedencia que formula.

20. Por su parte, también es infundado lo que argumenta el jefe de Gobierno. Contrario a su manifestación, aquél efectivamente tiene el carácter de demandado, pues con independencia del régimen transitorio de la reforma política de la Ciudad de México, que establece que su Constitución "*no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique*",²⁴ éste efectivamente promulgó la norma impugnada y ordenó su publicación tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como en el Diario Oficial de la Federación. Esa participación es suficiente para estimar que sí es parte en el presente juicio, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria.

21. Finalmente, en términos del artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria oficiosamente advertimos que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del mismo precepto, respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa "*de los cuales tres deberán contar con carrera judicial*", de la Constitución de la Ciudad de México, que son impugnados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esto es así, porque han cesado sus efectos toda vez que este Tribunal Pleno la invalidó al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.²⁵ En consecuencia, lo procedente es sobreseer la controversia respecto de esos preceptos, en términos de lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.

²⁴ **Artículo octavo transitorio de la reforma constitucional publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis.** "Aprobada y expedida la Constitución Política de la Ciudad de México, no podrá ser vetada por ninguna autoridad y será remitida de inmediato para que, sin más trámite, se publique en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. ..."

²⁵ Sentencia de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

VI. Fijación de la litis

22. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal argumenta en su demanda la inconstitucionalidad de los artículos 35, apartados B, numeral 9 en su porción normativa "*Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna*",²⁶ E, numeral 2;²⁷ y, en su totalidad, el 37²⁸ de la Constitución de la Ciudad de México. Sin embargo, en relación con el último de los preceptos debe considerarse como impugnado únicamente el numeral 3, inciso a), si se atiende a la cuestión efectivamente planteada en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria.²⁹ Esto es así, porque los argumentos del

²⁶ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"B. De su integración y funcionamiento

"...

"9. Las y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirán por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado."

²⁷ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"2. El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial (parte declarada inválida por la sentencia de acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017).

Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia."

²⁸ **Artículo 37 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Consejo Judicial Ciudadano

"1. El Consejo Judicial Ciudadano es un órgano que estará integrado por once personas de las que siete serán profesionales del derecho. Deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación. El cargo no será remunerado. Se respetará la equidad de género y la igualdad sustantiva.

"2. Las y los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano serán designados por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos, cinco años ininterrumpidos de haberse constituido. El Consejo concluirá su encargo una vez ejercida su función.

"3. Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

"a) Designar a las y los consejeros de la Judicatura;

"b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; y

"c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción."

²⁹ **Artículo 39 de la ley reglamentaria.** "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

promoviente se refieren a que los preceptos controvertidos componen un sistema normativo que en conjunto vulnera la independencia del Poder Judicial de la ciudad. Sin embargo, los numerales 1 y 2 de ese precepto no se relacionan con esa genérica impugnación, puesto que se refieren a la figura y funcionamiento del Consejo Judicial Ciudadano. Misma situación acontece con los incisos b) y c) del numeral 3, puesto que se refieren a designaciones realizadas por el mismo Consejo distintas al ámbito de la judicatura. Por tal razón, estimamos que no deben tenerse por impugnados.

23. Asimismo, llama nuestra atención que el promovente también impugna el artículo 35 en su totalidad y argumenta, como lo mencionamos en el párrafo anterior, que existe un sistema normativo que en conjunto vulnera la independencia del Poder Judicial capitalino. En este orden de ideas, aunque no impugna de manera expresa al artículo 35, apartado E, numeral 10,³⁰ sí argumenta que el contenido de la disposición mencionada es inconstitucional, es decir, que las facultades del Consejo de la Judicatura Local para definir el presupuesto de egresos del Poder Judicial Local vulneran los principios de independencia y autonomía del Poder Judicial, a la luz del sistema normativo que regula la integración y funciones del Consejo y del tribunal.³¹

24. Por tanto, supliendo la queja del Tribunal Superior de Justicia incluimos al artículo 35, apartado E, numeral 10 dentro de la litis de esta controversia constitucional, a fin de que el estudio de la cuestión efectivamente planteada³² —el sistema normativo que, en conjunto, vulnera la independencia judicial del tribunal— alcance también el precepto mencionado.

³⁰ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.**

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"10. El presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México...."

³¹ Véase las páginas 18 y 19 de la demanda del Tribunal Superior de Justicia: "*Se estima que los artículos 35 y 37 de la Constitución Política de la Ciudad de México, a través de los cuales se conciben las instituciones que han quedado arriba comentadas, inherentes a la conformación de un Consejo Judicial Ciudadano competente para designar al Consejo de la Judicatura: la integración de éste con facultades para definir el presupuesto de egresos del Poder Judicial Local, no obstante que de sus siete miembros, tres, la minoría, sean los únicos obligatoriamente pertenecientes al propio Poder Judicial ..., vulneran los principios de independencia y autonomía del Poder Judicial arriba mencionados.*" (Énfasis añadido).

³² Tesis P./J. 79/98 emitida por el Pleno de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN.—La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39

VII. Estudio de fondo

25. El tribunal divide sus argumentos en cinco conceptos de invalidez, que agrupamos en cinco temas, pues de ellos se desprende que la cuestión a resolver es si los artículos impugnados son inconstitucionales: (i) al diseñar un Consejo Judicial Ciudadano que el Congreso capitalino designará; (ii) al prohibir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia pueda encabezar también el Consejo de la Judicatura capitalino; (iii) al tener el Consejo de la Judicatura local la facultad de enviar el presupuesto de egresos del Poder Judicial directamente al jefe de Gobierno capitalino, sin la intervención del Tribunal Superior de Justicia, (iv) al establecer que la duración del cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia será anual, sin posibilidad de reelección; y, (v) al omitir mencionar y regular a los Magistrados y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

26. Por cuestión de método hemos agrupado estos temas en dos apartados. En el apartado A estudiamos los temas relativos al Consejo de la Judicatura y en el B, analizamos los argumentos que tratan de la organización del Tribunal Superior de Justicia.

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, «con número de registro digital:» 195031, página 824. Véase también la tesis 1a. CXXIX/2014 (10a.) emitida por la Primera Sala de rubro y texto: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR. La suplencia de la queja deficiente parte de la premisa del conocimiento del derecho por parte del juzgador, por lo que aun cuando las partes no lo invoquen, éste debe aplicarlo. Ahora bien, el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en todos los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios, **cuya finalidad radica en que prevalezcan la verdad y el orden constitucional, al margen de los buenos o malos argumentos**; sin embargo, esta búsqueda de la verdad está delimitada a la litis, sin que puedan suplirse los presupuestos del ejercicio de la acción, ya que ello implicaría sustituirse en el promovente, además, porque no pueden ignorarse las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y se encuentran previstas en la ley. En este sentido, el acreditamiento de la situación particular por la que los actos impugnados son susceptibles de causar afectación al actor es una carga procesal recaída en éste y, por ende, no puede asumirla el alto tribunal, mediante la suplencia de la queja deficiente.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, «con número de registro digital:» 2006102, página 912, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas»

A. Temas relativos al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

27. La Constitución Federal no regula la manera en que los Consejos de la Judicatura deban integrarse o funcionar, ya sea en la Ciudad de México que tiene un mandato constitucional para establecerlo, o en los Estados que pueden crearlos en uso de su libertad de configuración.

28. En este sentido, como concluimos en la controversia constitucional 32/2007, el proceso legislativo que dio como resultado la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, nos provee de algunos lineamientos para el diseño y la actuación de los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas.³³ Según la exposición de motivos de aquella reforma, dichos mecanismos tienen como objetivo descargar a los órganos judiciales de las labores referentes al nombramiento, adscripción y disciplina del Poder Judicial y de otras labores administrativas³⁴ para que puedan concentrar su atención en la impartición de justicia. Por otro lado, deben garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial.

29. De la controversia constitucional 32/2007, derivó la jurisprudencia P/J. 112/2009 en la que concluimos que: (i) en la suma de consejeros de la Judicatura en las entidades federativas debe haber más integrantes directamente extraídos del Poder Judicial al que este Consejo administrará, y (ii) la conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por lo que sus decisiones deben respetar la autonomía e independencia judiciales y deben evitar controlar o invadir la esfera jurisdiccional del Poder Judicial que administra.³⁵

³³ Iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal el cinco de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro a la Cámara de Senadores (Origen), que culminó en la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación, publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

³⁴ Ídem. La determinación del número, materia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, el otorgamiento de licencias a distintos miembros de la judicatura, la administración de la defensoría de oficio, la designación de los miembros de esta, las visitas de inspección.

³⁵ Tesis jurisprudencial P/J. 112/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN.—Los Consejos de la Judicatura, como órganos de administración del Poder Judicial, sólo son obligatorios en el régimen Federal y en el ámbito del Distrito Federal, conforme a los artículos 100 y 122, apartado C, base cuarta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, su existencia en el ámbito estatal no es imperativa. Sin embargo, en caso de que las Legislaturas Locales decidan establecerlos en sus regímenes internos, por cuestión de coherencia con el sistema federal, de acuerdo con los artículos 40, 41,

30. De la misma controversia constitucional 32/2007 también derivó la jurisprudencia P/J. 113/2009 que estableció que existiría una transgresión al principio de división de poderes cuando: (i) en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice un hecho antijurídico imputable a los Poderes Legislativo o Ejecutivo; (ii) que esta conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien que uno de aquéllos coloque a éste en una situación de dependencia o subordinación; (iii) que la intromisión, dependencia o subordinación verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal, o cuando el Constituyente Local provoca un deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de una entidad federativa al redistribuir funciones. La jurisprudencia es clara en señalar que en el caso de Baja California (sobre el que versó la controversia constitucional 32/2007) se vulneró la división de poderes y la autonomía del Poder Judicial Local porque el diseño de su Constitución no previó una mayoría de miembros de carrera judicial en la conformación del Consejo de la Judicatura, por lo que, si así lo quisiera, el Poder Legislativo de aquella entidad puede colocar al Judicial en una situa-

49 y 116 de la Ley Suprema, ello no debe contravenir los principios establecidos por el Constituyente; antes bien, en acatamiento a los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales, debe seguirse garantizando la independencia y la autonomía del Poder Judicial Local, en función del principio general de división de poderes, sin perjuicio de que esta modalidad se oriente por los principios que para el nivel federal establece la propia Ley Fundamental de acuerdo con su artículo 40, lo que no significa mezclar diferentes regímenes del Estado Mexicano, sino sólo extraer los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema. En este tenor, de acuerdo con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales: 1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y, 2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará. Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1241 «con número de registro digital:» 165846.

ción de dependencia o subordinación por conducto de los consejeros que no tienen carrera judicial.³⁶

31. Además, de acuerdo con las obligaciones internacionales de nuestro país, las entidades federativas –dentro de las que se incluye la Ciudad de México– deben tutelar ciertas garantías esenciales para el ejercicio de la función judicial, entre las que se encuentran las "garantías reforzadas de estabilidad".³⁷ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en

³⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 113/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la vulneración a la autonomía o a la independencia de los Poderes Judiciales Locales implica una transgresión al principio de división de poderes, el cual se viola cuando se incurre en cualquiera de las siguientes conductas: a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice un hecho antijurídico imputable a los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o subordinación; c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal. A las anteriores hipótesis debe agregarse una más: si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño del Poder Judicial de la entidad federativa. Ahora bien, el Constituyente del Estado de Baja California estableció un nuevo diseño en la integración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, integrado por 5 miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, el presidente del Tribunal de Justicia Electoral y 3 consejeros designados por el Congreso del Estado. Atendiendo a los lineamientos enunciados, este diseño constitucional transgrede los principios de división funcional de poderes y de autonomía e independencia judiciales, porque no se genera una efectiva representación del Poder Judicial a través de la designación mayoritaria de sus integrantes en el órgano que se encargará de tomar las decisiones administrativas del citado poder, tampoco se permite que la función jurisdiccional de los integrantes del Poder Judicial se refleje en la composición de su Consejo, y además, se ocasionan suspicacias en cuanto a la intervención en la administración del Poder Judicial Local por parte de las personas designadas por poderes ajenos al mismo, de tal suerte que indirectamente puede llevar a una intromisión del Poder Legislativo en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial, pues aquél, si así lo desea, puede colocar a éste en una situación de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los consejeros mayoritariamente nombrados por el Congreso del Estado. En suma, el nuevo diseño constitucional local provoca un deficiente o incorrecto desempeño en las funciones del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Baja California, lo que ciertamente ocasionará retrasos en la administración de la justicia con sus correspondientes perjuicios.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1238, «con número de registro digital:» 165849.

³⁷ Véase las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpretan los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caro Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de cinco de agosto de dos mil ocho, Serie C, número ciento ochenta y dos, párrafo 147, Corte Interamericana de

que no basta que haya preceptos legales que consagren la independencia judicial, sino que es necesario que tenga verificativo en la práctica.³⁸ Nuestro análisis, por tanto, debe incluir los diseños y mecanismos que estructuran la decisión judicial desde el Consejo de la Judicatura a fin de encontrar si tutelan o vulneran la independencia judicial, ya del Poder Judicial en su conjunto, o bien, de la independencia y autonomía de cada uno de los Jueces y Magistrados. Los precedentes jurisprudenciales de la Corte han interpretado que tal garantía judicial se vulnera, por ejemplo, cuando se modifica el nombramiento de un Juez o se disminuye su remuneración.³⁹

32. En línea con estas obligaciones internacionales y constitucionales, el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal establece que la Carta Magna de la Ciudad de México garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. De acuerdo con este mandato, la Constitución capitalina está obligada a estructurar su Consejo de la Judicatura tutelando en todo momento la independencia y autonomía judiciales, pues, como veremos a continuación, ese órgano tiene facultades para incidir en estas garantías judiciales que el Estado Mexicano está obligado a respetar.

33. Entre las atribuciones del Consejo se encuentran el nombramiento de Jueces y Magistrados, la disciplina judicial y la eventual remoción del personal administrativo del Poder Judicial de la Ciudad de México, incluyendo la

Derechos Humanos, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de treinta de junio de dos mil nueve, Serie C, número 197, párrafo 67 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de primero de julio de dos mil once, Serie C, número 227, párrafo 97.

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del cuatro de julio de dos mil siete, Serie C, número 166, párrafo 122.

³⁹ Véase la controversia constitucional 9/2004, la controversia constitucional 4/2005 y la controversia constitucional 1/2005 de la cual derivó la tesis aislada P. XIII/2006 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS.—De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25 «con número de registro digital:» 175917.

adscripción y remoción de los Magistrados y Jueces,⁴⁰ así como la elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial capitalino.⁴¹ Además, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México –cuya publicación el cuatro de mayo de dos mil dieciocho constituye un hecho notorio– detalló aún más las facultades del Consejo de la Judicatura.⁴²

34. De esta manera, derivado de la Constitución de la ciudad y la ley orgánica señalada, el Consejo de la Judicatura capitalino tiene atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales que inciden sobre las garantías de autonomía e independencia del Poder Judicial capitalino en general y de los juzgados y tribunales de la ciudad, en particular.

Designación de los consejeros de la Judicatura por el Consejo Judicial Ciudadano

35. El Tribunal Superior de Justicia argumenta que el nombramiento de los consejeros de la Judicatura por parte del Consejo Judicial Ciudadano –a su vez, nombrado por el Congreso capitalino– es inconstitucional. Afirma que el Consejo Judicial no supone un órgano constituido sino la ciudadanización del sistema de justicia, lo que vulnera los artículos 40 y 49 de la Constitución Federal. Este mecanismo estaría compuesto por personas que no son servidores públicos y que, al no serlo, no están sujetas a los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas que aplican para aquellos. Arguye

⁴⁰ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial
"E. Consejo de la Judicatura

"...

"9. El Consejo de la Judicatura seguirá los principios de legalidad y honradez, accesibilidad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

"El Consejo de la Judicatura funcionará en Pleno y en comisiones y contará con los órganos auxiliares necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Será competente en la adscripción y remoción de Jueces y Magistrados; velará por los derechos humanos laborales de las personas servidoras públicas para nombrar y remover al personal administrativo; nombrará y removerá al personal administrativo del Poder Judicial respetando el servicio civil de carrera, a propuesta de las y los titulares de los órganos; y en la aplicación de las normas que regulan las relaciones de trabajo de las personas servidoras públicas y los poderes de la ciudad, así como las demás facultades que la ley señale. ..."

⁴¹ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial
"E. Consejo de la Judicatura

"...

"10. El presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México. ..."

⁴² Véase el artículo 218 de Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

también que el Consejo Judicial supone una invasión de la función judicial por parte de externos al Poder Judicial y, en específico de la Legislatura Local, por ser ésta la que nombra al Consejo Judicial. El Poder Legislativo sería el órgano que en su origen –a través del Consejo Judicial– y en su término –al aprobar las ternas para los Magistrados locales, que le presente el Consejo de la Judicatura capitalino– nombre a los mismos Magistrados.

36. En opinión del tribunal, el Consejo Judicial Ciudadano supone una violación al principio de reserva constitucional pues el artículo 122 de la Constitución Federal no contempla ni tácita ni expresamente que el Consejo Judicial sea parte del Poder Judicial capitalino. Por último, argumenta que el Consejo Judicial Ciudadano rompe con los principios de razonabilidad y proporcionalidad dado que existen ya mecanismos para garantizar que los mejores abogados ocupen los cargos de Jueces y Magistrados para vigilar y controlar la gestión del Poder Judicial Local y aplicar sanciones a las posibles conductas corruptas, a través del sistema anticorrupción local.

37. Sobre el Consejo Judicial Ciudadano, tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México argumentaron, al contestar la demanda, que las atribuciones de este Consejo en modo alguno implican una subordinación del Poder Judicial frente al Poder Legislativo, ya que la autonomía e independencia del Poder Judicial se encuentra garantizada en la propia Constitución de la ciudad. Además, que los consejeros de la Judicatura no representan al Consejo Judicial Ciudadano, ni éste al Congreso de la ciudad, ya que los actos desplegados por cada uno de estos órganos son independientes entre sí y concluyen con su ejercicio, por lo que no podrían tener el alcance pretendido por el promovente. Asimismo, la Asamblea Constituyente señaló que hay una separación clara entre las funciones del Consejo de la Judicatura y la labor sustantiva de las instancias jurisdiccionales. Aunado a esto, refiere que la Constitución Federal no establece alguna limitante en el sentido de que los miembros del Poder Judicial únicamente puedan ser designados por ese mismo poder y, para demostrarlo, cita algunos ejemplos de ese sistema de colaboración de poderes.

38. El procurador general de la República, por último, opinó sobre este tema en el sentido de que las normas impugnadas vulneran la división de poderes y la independencia judicial, pues quienes decidan sobre el funcionamiento y toma de decisiones del Poder Judicial (es decir, los consejeros de la Judicatura locales) serán personas que no pertenecen al mismo poder. Sin embargo, la opinión del procurador al respecto estuvo vinculada a la falta de mayoría de consejeros de la Judicatura de carrera judicial que establecía el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, de la Constitución impug-

nada. Asimismo, opinó que la figura que se combate no tiene asidero en el artículo 122 de la Constitución Federal y carece de fundamentación y debe declararse inválida.

39. Recordamos que el artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México establece que los consejeros de la Judicatura capitalinos son nombrados por el Consejo Judicial Ciudadano. Por su parte, el artículo 37 de la misma Constitución establece que una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de la ciudad designará once integrantes del Consejo Judicial, provenientes de las propuestas que presenten instituciones académicas, civiles y sociales, que cesará su encargo cuando cumpla con su función. El mismo artículo 37, numeral 3, inciso a), señala que este Consejo Judicial nombrará a uno o más consejeros de la Judicatura.

40. Para este Pleno, el mecanismo de nombramiento de los consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México por medio de un Consejo Judicial Ciudadano, que el Poder Legislativo conforma en su totalidad, viola los principios de separación de poderes y la independencia judicial. Las razones para llegar a esta conclusión son: (i) que el mecanismo de nombramiento por parte del Consejo Judicial constituye un lazo entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial Local, al nombrar –si bien de forma indirecta– a la totalidad del Consejo de la Judicatura que es parte del Poder Judicial Local; (ii) el mecanismo de nombramiento puede generar suspicacias nocivas en el Poder Judicial sobre el modo en el que los consejeros de la Judicatura –tanto los que pertenecen al mismo judicial, como los externos– pudieran tener dependencia indirecta del Congreso Local; y, (iii) finalmente, porque los Magistrados Locales no intervienen en el nombramiento de sus pares en el Consejo de la Judicatura, que es su principal órgano de gobierno.

41. Partimos de la base de que cae dentro de la facultad configurativa del Constituyente capitalino determinar la estructura y funcionamiento de su Consejo de la Judicatura. Sin embargo, como hemos dejado claro en nuestros precedentes, los mecanismos que rijan la vida del Consejo capitalino deben cumplir con los extremos de la independencia judicial y la separación de poderes. Como adelantamos en el párrafo anterior, esto no se cumple en el caso en estudio.

42. En primer lugar, al designar el Congreso a la totalidad de los consejeros judiciales que nombrarán a los miembros del Consejo de la Judicatura se crea una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial. Mediante este mecanismo el Congreso podría controlar, a través del Consejo Judicial Ciudadano, la conformación y, por tanto, el funcionamiento del Con-

sejo de la Judicatura que es el centro neurálgico del Poder Judicial, por las atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales del Consejo de la Judicatura en todo el Poder Judicial. En otras palabras, a través del Consejo Judicial Ciudadano, el Congreso controla el mecanismo de nombramiento de quien administrará la función jurisdiccional, vulnerando la autonomía judicial y la separación de poderes.

43. En la misma línea de razonamiento, el mecanismo en estudio excede el objetivo de los mecanismos de colaboración de poderes que pueden existir al nombrar a los consejeros de la Judicatura. En este sentido, es cierto que los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas pueden tener mecanismos mixtos para su conformación, dejando que el Poder Ejecutivo y el Legislativo intervengan nombrando a algunos de sus miembros, como sucede en el modelo del Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, la medida en estudio excede el propósito de un sistema de contrapesos a la función "contramayoritaria" de los Jueces por parte de los representantes populares electos, pues impide la colaboración de poderes –excluye al Judicial– e implica, al contrario, que la totalidad de los nombramientos de los consejeros de la Judicatura esté bajo el total control del Poder Legislativo, vulnerando así la independencia y autonomía judicial.

44. En segundo lugar, el mecanismo en estudio vulnera la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial al generar suspicacias nocivas sobre los nombramientos de los consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México. Nuestros precedentes han confirmado los criterios de la tesis jurisprudencial del Pleno P./J. 112/2009, que estableció que el principio de autonomía judicial lleva consigo que los Consejos de la Judicatura de las entidades garanticen la no intervención de otros poderes y así evitar que en cualquier caso formen una mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial. Según la misma tesis –que citamos con anterioridad– se deben evitar suspicacias nocivas sobre una posible intervención en las decisiones administrativas del Poder Judicial por parte de personas designadas por otros poderes.

45. En este sentido, este Pleno considera que no basta con establecer una mayoría de consejeros de la Judicatura internos del Poder Judicial⁴³ para garantizar la no intervención del Poder Legislativo en el Consejo de la Judicatura Local y, a través de éste, en el mismo Poder Judicial al que el Consejo Pertenece. También es necesario declarar la invalidez del mecanismo de nombramiento que se impugna pues la intervención indirecta del Congreso

⁴³ Como se ordenó en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas.

Local en la designación de todos los consejeros de la Judicatura implica un riesgo de manipulación de las decisiones del Consejo por parte de una mayoría parlamentaria. Este riesgo genera suspicacias nocivas que vulneran la autonomía judicial y, por ello, constituye precisamente una injerencia indebida del Legislativo en el funcionamiento del Poder Judicial mediante la designación de la totalidad de los consejeros de la Judicatura. Adicionalmente, el hecho de que sólo siete de los once consejeros del Consejo Judicial Ciudadano deban ser profesionales del derecho genera también suspicacias nocivas pues dicho requisito no garantiza que tengan el conocimiento necesario de las cuestiones técnicas de política judicial para nombrar debidamente a los consejeros de la Judicatura que ejercen una función primordial y central para el Estado Mexicano.

46. Finalmente, en tercer lugar y como contrapartida al argumento anterior, la mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del Consejo de la Judicatura, cuya necesidad esta Suprema Corte estableció en la tesis P./J. 112/2009 ya citada, se garantiza no sólo ordenando que la mayoría de los consejeros de la Judicatura provengan del Poder Judicial que administran sino también y necesariamente cuando el propio Poder Judicial participa en el nombramiento de estos consejeros de carrera judicial. No obstante, el mecanismo en estudio impide dicha participación pues la deja por completo en manos de agentes extraños al Poder Judicial, por lo que vulnera su independencia y autonomía. Como dichos agentes externos –los miembros del Consejo Judicial Ciudadano– son designados en su totalidad por el Legislativo, el mecanismo también vulnera la separación de poderes, como se viene argumentando.

47. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en su porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano", y 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México.

Limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura

48. El actor impugnó el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, que prohíbe que el presidente del Tribunal Superior encabece el Consejo de la Judicatura Local.⁴⁴ El promovente argumenta que el precepto es

⁴⁴ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"2.

"...

"Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia."

inconstitucional al vulnerar la autonomía e independencia judicial pues, según interpreta, quien tendrá el voto de calidad en el Consejo de la Judicatura Local no será una persona que represente a los Jueces sino un particular y, como tal, su intervención es ajena a quienes administran justicia, por lo que el precepto subordina a los Jueces y Magistrados a un actor externo y foráneo al propio tribunal. En este sentido, argumenta que el presidente del tribunal es elegido entre sus pares para representar a los Magistrados y Jueces de la ciudad por lo que goza de una representatividad "política" y de la presunción de saber y entender las necesidades de sus colegas, por lo que debe integrar el Consejo de la Judicatura, como sucede con las entidades federativas que tienen Consejos o con el Consejo de la Judicatura Federal. También arguye que tal prohibición no se sustenta en los principios de proporcionalidad y razonabilidad derivados del artículo 16 de la Constitución Federal.

49. Asimismo, argumenta en su demanda que la prohibición para que su presidente encabece el Consejo de la Judicatura es violatoria del principio de igualdad y no discriminación del artículo 1o. y libertad de trabajo de los artículos 5o. y 123 de la Constitución Federal. Alega que, como el artículo impugnado establece un régimen diferenciado entre los consejeros de la Judicatura de carrera judicial y aquél que eventualmente presida al Tribunal Superior de Justicia, la medida es discriminatoria y no se justifica de acuerdo con un *test* o prueba de proporcionalidad. Finalmente, arguye que el artículo impugnado es inconstitucional pues su prohibición no está prevista en el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal.

50. El jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Constituyente respondieron argumentando que la limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para que no pueda encabezar el Consejo de la Judicatura es una cuestión que se encuentra dentro de la libertad configurativa de la ciudad. Además, la Asamblea Constituyente argumentó contra la demanda del tribunal en el sentido de que existe una distinción entre las funciones a cargo del Tribunal Superior de Justicia y las del Consejo de la Judicatura capitalinos, por lo que no hay necesidad constitucional de que ambos órganos sean presididos por la misma persona.

51. Por su parte, la Procuraduría General de la República opinó que la disposición impugnada resulta inválida al impedir la representación del tribunal en el Consejo de la Judicatura y vulnerar la autonomía judicial, bajo la premisa de que esta inconstitucionalidad se deriva también de la falta de mayoría de consejeros de carrera judicial. Por otro lado, opinó que resultaría innecesario ocuparse del diverso argumento en el que se planteó que la prohibición para que el presidente del Tribunal Superior de Justicia presida el Con-

sejo de la Judicatura vulnera los principios de igualdad, no discriminación y de libertad de trabajo, ya que ambas cuestiones se encuentran contenidas en una misma porción normativa que debe ser declarada inconstitucional por violar la autonomía del Poder Judicial de la Ciudad de México.

52. Este Pleno concluye que el artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo es inconstitucional pues vulnera la autonomía judicial y la separación de poderes: (i) al impedir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia participe, de darse el caso, en la administración, organización y, sobre todo, en la disciplina judicial en el Consejo de la Judicatura, y (ii) al obligar a una disociación entre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura siendo que ambas instancias forman parte del Poder Judicial capitalino y no le corresponde al Constituyente de la Ciudad de México disociar su funcionamiento.

53. En primer lugar, el respeto al autogobierno de los Jueces y Magistrados a través del Consejo de la Judicatura Local deriva del principio de autonomía judicial. Por tanto, prohibir a priori que el presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece también el Consejo de la Judicatura constituye una intervención indebida del Constituyente capitalino en el Poder Judicial de la Ciudad de México, pues limita la determinación de dicho poder para que, si así lo deciden sus instancias correspondientes, el presidente del Tribunal Superior de Justicia también encabece el Consejo de la Judicatura cuando aquel presidente forme parte de éste.

54. En la misma línea argumentativa, es razonable que los demás consejeros de la Judicatura nombren como su presidente al integrante con mayor capacidad y conocimiento y éste mismo pudiera ser quien preside también el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, dicho supuesto está prohibido por la norma impugnada sin que haya una razón de peso que lo amerite. Así pues, la limitación en análisis es inconstitucional porque incide en exceso en la gobernanza del Poder Judicial al ser una intromisión indebida en este poder, limitando la libertad de los consejeros y los Magistrados para nombrar a quien quieran para presidir ambos órganos.

55. En segundo término, al prohibir la medida en estudio que tanto el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia estén encabezados por una misma persona, el Constituyente obliga a disociar la coordinación entre los dos órganos y obstaculiza el gobierno del Poder Judicial. Por un lado, el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Ciudad de México reside en el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, por lo que existe una

unidad de ambas instancias. Sin embargo, la medida en análisis fuerza la separación de los dos órganos e impide su mutua colaboración. Por otro lado, la medida implica el riesgo de conflictos competenciales dentro del mismo Poder Judicial, lo que contradice los principios del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal referidos a la falta de legitimación para presentar controversias constitucionales entre dos instancias de un mismo poder soberano.

56. Así, corresponde al propio Poder Judicial decidir si la presidencia del Consejo de la Judicatura Local y del Tribunal Superior de Justicia queda en la misma persona para habilitar una mejor coordinación entre ambas instancias. Al impedir el Constituyente capitalino dicho supuesto obliga a una disociación que no respeta el autogobierno del Poder Judicial y puede en cambio resultar en conflictos graves e innecesarios, vulnerando con ello la independencia judicial.

57. Por tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México.

Elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la ciudad sin intervención del Tribunal Superior de Justicia

58. El tribunal promovente argumenta en su demanda que la facultad al Consejo de la Judicatura local para *definir* el presupuesto del Poder Judicial vulnera su independencia,⁴⁵ pues los consejeros de la Judicatura no provienen en su mayoría de la carrera judicial y, a través del Consejo Judicial Ciudadano, el Legislativo –que nombra a dicho Consejo Judicial– tiene una injerencia indebida en la esfera competencial del mismo tribunal.

59. En la contestación de la demanda, ni el Congreso Constituyente, ni el jefe de Gobierno, se pronunciaron sobre la cuestión de la definición del presupuesto del Poder Judicial sin la participación del Tribunal Superior de Justicia. Tampoco la Procuraduría General de la República hizo mención de este tema en su informe. Sin embargo, encontramos que el argumento del Tribunal

⁴⁵ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.**

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"10. El presupuesto del Poder Judicial será elaborado por el Consejo de la Judicatura y remitido a la o el jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México...."

Superior de Justicia de la Ciudad de México es esencialmente fundado, pero por razones distintas a las que plantea, que exponemos a continuación:

60. En términos de artículo 40 de la ley reglamentaria,⁴⁶ consideramos que la disposición impugnada es inconstitucional en la medida de que implica una vulneración del principio de independencia y autonomía judicial al permitir que el Consejo de la Judicatura capitalino pueda unilateralmente definir el proyecto de presupuesto del Poder Judicial –dentro del que se encuentran las remuneraciones de sus miembros– sin la intervención final del Tribunal Superior de Justicia. A continuación desarrollamos las razones para llegar a tal conclusión.

61. En la citada controversia constitucional 32/2007, esta Suprema Corte ha fijado el criterio de que el presupuesto de egresos del Poder Judicial de las entidades federativas, si bien puede elaborarse por el Consejo de la Judicatura respectivo, tiene que contar con el visto bueno en última instancia del Tribunal Superior de Justicia, antes de integrarlo al proyecto que autoriza el Poder Legislativo.

62. Como razonamos en aquella controversia constitucional, el presupuesto de egresos del Poder Judicial constituye un instrumento íntimamente relacionado con la estabilidad en el nombramiento de los Jueces y Magistrados y la irreductibilidad salarial mientras dure su encargo, que, como hemos argumentado al inicio de este apartado, son garantías indispensables de la autonomía e independencia de los Poderes Judiciales. Asimismo, en la controversia constitucional 32/2007 establecimos que los Consejos de la Judicatura pueden ejercitar sus atribuciones administrativas, pero siempre respetando todas y cada una de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional. En este orden de ideas, si las decisiones del Consejo de la Judicatura son incontrovertibles e inatacables –como sucede en el caso que nos ocupa⁴⁷ la elaboración unilateral –es decir, sin la intervención del Tribunal Superior de Justicia– del presupuesto del mismo Poder Judicial por parte del Consejo de la Judicatura, abre la posibilidad a una subordinación indebida del tribunal hacia el Consejo,

⁴⁶ **Artículo 40 de la ley reglamentaria.** "En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

"Véase también nota 32."

⁴⁷ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México. Del Poder Judicial.**

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"1. El Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables. ..."

pues supone una intromisión que vulnera los principios de autonomía e independencia judicial.⁴⁸

63. Este criterio ha sido confirmado por la controversia constitucional 179/2016, que invalidó una disposición similar a la que ahora analizamos en la Constitución de Chihuahua y por la controversia constitucional 6/2007 que, al contrario, declaró la constitucionalidad del mecanismo de definición del presupuesto de egresos del Poder Judicial de Guanajuato porque, en este último caso, el Supremo Tribunal de Justicia de esa entidad tenía la última palabra antes de remitirlo a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y el Legislativo.

64. En este sentido, hemos concluido en la controversia constitucional 179/2016 que no importa que una mayoría de consejeros de la Judicatura proceda de su Poder Judicial pues, independientemente de dicha mayoría, la disposición que excluya a su Tribunal Superior de Justicia de la discusión de su presupuesto, lo coloca en una indebida situación de subordinación ante el Consejo de la Judicatura respectivo.

65. En el caso de la Ciudad de México también existe una igualdad jerárquica del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, lo que significa que el texto del artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal,⁴⁹ debe interpretarse a la luz de los criterios de los precedentes

⁴⁸ Véase controversia constitucional 32/2007: "... los Consejos de la Judicatura pueden ejercer libremente sus facultades administrativas, siempre respetando todas y cada una de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional a las que hemos aludido. Pero jamás podrán, desde el punto de vista normativo, ubicarse por encima de los órganos propiamente jurisdiccionales. Por lo tanto, al ejercer y diseñar el presupuesto del Poder Judicial (cuestión de evidente naturaleza administrativa), no pueden de ninguna manera pasar por alto los principios constitucionales del artículo 116, fracción III, de la Constitución, ya que ello se traduciría en una transgresión directa a tal precepto.

"...

"Lejos de fortalecer al Consejo de la Judicatura Local con el establecimiento de que sus decisiones son definitivas e inatacables, lo cierto es que se debilita al Poder Judicial del que forma parte, en virtud de que las decisiones de aquél se vuelven incontrovertibles, lo que se agrava si se toma en consideración que de acuerdo con el último párrafo del artículo 65 de la Constitución Local, el indicado Consejo de la Judicatura elaborará el proyecto de presupuesto global del Poder Judicial, en el cual está incluido el Tribunal Superior de Justicia, por tanto, puede existir en este tema subordinación del órgano jurisdiccional a su ente administrativo, con independencia de que se trate de un proyecto de presupuesto que posteriormente será analizado por el órgano legislativo respectivo, pues los principios de independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales se deben garantizar de manera plena sin permitir intromisiones de otros entes, por pequeñas que éstas sean, pues de ser así ya no se cumplirán estos principios."

⁴⁹ **Artículo 122 de la Constitución General.** "La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

de esta Suprema Corte, es decir, que no puede existir una relación de superioridad jerárquica ni de dependencia entre las dos instancias. Asimismo, el precepto constitucional al que nos referimos ordena expresamente que la Constitución de la ciudad garantice la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, que sólo se logra en este caso cuando el presupuesto del Poder Judicial es elaborado por ambas instancias, siendo el Tribunal Superior de Justicia el órgano de cierre del presupuesto.

66. Así pues, como el diseño del Consejo de la Judicatura capitalino implica la facultad de éste de elaborar el presupuesto del Poder Judicial sin intervención del Tribunal Superior de Justicia y las decisiones de aquella instancia son definitivas e inatacables, concluimos que, no obstante contar el Consejo de la Judicatura capitalino con una mayoría de miembros extraídos de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial Local,⁵⁰ el artículo 35, apartado E, numeral 10, de la Constitución de la Ciudad de México es inconstitucional debido a que, en coherencia con nuestros precedentes, supone una indebida subordinación del tribunal al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México que vulnera la independencia y autonomía de sus órganos jurisdiccionales.

B. Estructura y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia

67. El tribunal impugna en sus conceptos de invalidez la duración de un año de su presidencia sin posibilidad de reelección y argumenta que la omisión del Constituyente capitalino al no mencionar al Pleno de los Magistrados como integrante del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad vulnera el principio de certeza jurídica. A continuación estudiaremos cada uno de estos temas.

Presidencia "rotativa" del Tribunal Superior de Justicia

68. El Tribunal Superior de Justicia capitalino argumenta que el artículo 35, apartado B, numeral 9, de la Constitución de la Ciudad de México, en su

"A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial. ..."

⁵⁰ Como consecuencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

porción normativa "*Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna*",⁵¹ es inconstitucional. Menciona que la duración anual no es proporcional ni razonable pues entorpece las actividades de dirección y liderazgo judicial que son propios de la presidencia del tribunal y la marcha del Poder Judicial capitalino en perjuicio de los Jueces, Magistrados y demás personal que labora en él, así como de los propios justiciables. Argumenta también que tal determinación vulnera el principio de independencia y autonomía judicial ya que incide en la organización, orden y administración del tribunal aunque sólo se trate de labores protocolarias y de intercambio jurídico con tribunales de otras jurisdicciones nacionales e internacionales. Según el tribunal, la medida impugnada vulnera la estabilidad, la excelencia y el profesionalismo del propio tribunal y merma el prestigio de los Jueces y Magistrados capitalinos, pues se limita el periodo de su presidente a un año, que no es suficiente para programar las actividades a su cargo.

69. Tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente afirmaron que la determinación de la duración en el ejercicio del cargo del presidente del Tribunal Superior de Justicia local es una cuestión que cae dentro de la libertad configurativa de la Ciudad de México.

70. Por su parte, la Procuraduría General de la República argumentó que el artículo 35, apartado B, numeral 9, de la Constitución de la ciudad resulta constitucional, ya que de conformidad con el artículo 122, fracción IV, de la Constitución Federal, la Ciudad de México tiene la potestad de establecer el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integran el Poder Judicial de la ciudad y, por tanto, cuenta con atribuciones para establecer que el presidente del Pleno del Tribunal Superior de Justicia permanezca en su encargo un año sin posibilidad de reelección.

71. Los conceptos de invalidez del tribunal que impugnan el artículo 35, apartado B, numeral 9, son **fundados** pues, aunque la duración de un año de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia capitalino es en sí misma constitucional, en el contexto del sistema normativo que regula las relaciones del Consejo de la Judicatura de la ciudad con el tribunal, la medida vulnera las

⁵¹ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** Del Poder Judicial

"B. De su integración y funcionamiento

"...

"9. Las y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirán por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado. ..."

garantías de independencia y autonomía judicial, al poner al Tribunal Superior de Justicia en un estado de subordinación frente al consejo.

72. Como establecimos en el apartado A de esta sentencia, esta Suprema Corte ha razonado que la autonomía e independencia tanto de los Poderes Judiciales Locales en general como de sus Jueces y Magistrados en particular tiende a garantizar que se resuelva conforme a derecho y sin influencias externas o ajenas a su labor jurisdiccional.⁵² Esto se traduce en la ejecución de varios mecanismos encaminados a tutelar la independencia judicial como son, entre otros, la fijación de un plazo de duración del encargo de los Jueces o Magistrados, la prohibición de reducir sus remuneraciones mientras dure ese cargo y la prohibición de que ocupen otros empleos, cargos o comisiones durante el periodo de su nombramiento.⁵³

73. Por otro lado, aunque la duración de un año es menor al tiempo que establecía el marco legal anterior a la publicación de la Constitución de la Ciudad de México,⁵⁴ este tiempo no vulnera por sí la independencia judicial ni la estabilidad, excelencia y profesionalismo del Tribunal Superior de Justicia, pues la renovación anual en su presidencia no obstaculiza las labores propiamente jurisdiccionales que los Jueces y Magistrados de la Ciudad de México llevan a cabo.

74. La afirmación del párrafo anterior se corrobora al tener presentes las funciones del presidente del tribunal, pues ellas se limitan a estructurar el

⁵² Véase la controversia constitucional 9/2004, la controversia constitucional 4/2005 y la controversia constitucional 1/2005 de la cual derivó la tesis aislada P. XIII/2006 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS. De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, como son la fijación de un plazo de duración en el cargo, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 25 «con número de registro digital:» 175917.

⁵³ Idem.

⁵⁴ **Artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal (abrogada).** "El presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal durará en su cargo tres años y podrá ser reelecto por una sola vez para el periodo siguiente. Será electo por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal mediante escrutinio secreto, en sesión que habrá de celebrarse en el mes de noviembre del año previo a su mandato. ..."

trabajo de las áreas administrativas del tribunal, la organización de las votaciones del Pleno y la representación del tribunal en actos jurídicos, eventos protocolarios y de colaboración con otras organizaciones públicas o privadas.⁵⁵ En este sentido, el mismo tribunal puede organizar en el ámbito de sus facultades las labores de cooperación y coordinación con otras instancias

⁵⁵ **Artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.** "Corresponde a la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México:

"I. Representar al Tribunal Superior de Justicia:

"a) En los actos oficiales, teniendo la facultad de delegar en otros Magistrados o Jueces dicha representación; y

"b) Ante las autoridades en cualquier procedimiento en que el Tribunal Superior de Justicia sea parte, teniendo la facultad de delegar por causas de fuerza mayor en aquellos casos que las leyes lo permitan, la representación en el titular de la Dirección Jurídica.

"II. Nombrar a los secretarios de la presidencia y del Pleno del Tribunal;

"III. Designar a los titulares de las Secretarías Auxiliares o Técnicas, y demás personal de la presidencia. De igual forma a los funcionarios, técnicos y personal que señale la presente ley;

"IV. Llevar el turno de las Magistradas y los Magistrados que se excusen de conocer de alguno de los asuntos de su competencia o que sean recusados, para suplirlos con otros integrantes del tribunal;

"V. Llevar una lista de las excusas, recusaciones, incompetencias y sustituciones que estará a disposición de los interesados en la Secretaría de Acuerdos correspondiente;

"VI. Remitir al Juez correspondiente los exhortos, rogatorias, suplicatorias, requisitorias y despachos, de acuerdo con el turno que al efecto se lleve;

"VII. Llevar la correspondencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México;

"VIII. Recibir quejas sobre demoras, excusas o faltas en el despacho de los negocios, turnándolas, en su caso, a quien corresponda;

"IX. Regular, instrumentar, sistematizar, dirigir y supervisar en el Tribunal Superior de Justicia, las funciones de desarrollo institucional, programación, política financiera, información, evaluación y de coordinación con otros sectores e instituciones; asimismo, le corresponde instrumentar y supervisar el Programa General de Trabajo de la Institución, con la colaboración y participación de todas las áreas integrantes de la misma. Para la realización de esas funciones dispondrá de las correspondientes unidades de apoyo, de conformidad con las disponibilidades presupuestales del tribunal y con las facultades que se les confieran en el reglamento interior del mismo;

"X. Hacer del conocimiento del Consejo de la Judicatura:

"a) En un plazo no mayor de cinco días, sobre la vacante de una o un Magistrado que, por muerte, haya cesado en el ejercicio del encargo;

"b) En un plazo no mayor de cinco días, sobre la vacante de una o un Magistrado que, por incapacidad física o mental, esté imposibilitado para el desempeño del cargo; y

"c) Con una antelación no menor a cuarenta y cinco días, el nombre de aquellos titulares de Magistraturas que estén por concluir el ejercicio de su encargo.

"XI. Elaborar y difundir la información estadística relevante desglosada por rubros y categorías, ya sea para fines meramente informativos, o bien para el seguimiento, control y evaluación de los asuntos. El Consejo de la Judicatura establecerá los niveles de divulgación y privilegios de acceso a la misma, según la naturaleza y fines de la información;

"XII. Remitir al Congreso, las propuestas de iniciativa o decretos aprobadas por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de los ordenamientos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

"XIII. Formar parte del Comité Coordinador del Sistema Integral de Derechos Humanos; y

"XIV. Las demás que expresamente le confiera esta ley y otras disposiciones aplicables."

(tribunales, Poderes Judiciales de otras entidades y/o países e instituciones académicas) mediante diversos mecanismos. Por ejemplo, delegando estas tareas en el o los funcionarios de carrera adecuados para estas labores.

75. Como corolario de todo lo anterior, la medida en estudio –aunque forma parte de la libertad configurativa de la Ciudad de México– tampoco vulnera en sí misma la independencia judicial pues habilita a la Magistrada o Magistrado que sea nombrado presidente del tribunal a que sólo se aleje de sus funciones jurisdiccionales sustantivas por un año, volviendo de lleno a ellas al terminar su periodo anual. En este sentido, se podría argumentar que, al reducir el tiempo del encargo, la medida distribuye de manera más equitativa la carga administrativa propia de las labores organizativas, representativas y protocolarias de la presidencia entre un mayor número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia capitalino en beneficio de la estabilidad, excelencia y profesionalismo de su labor propiamente jurisdiccional.

76. Por último, es verdad que, en coherencia con nuestros precedentes, el establecimiento de la duración de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia es una facultad discrecional de los congresos de las entidades federativas y forma parte de los pesos y contrapesos entre los poderes soberanos. En este sentido, hemos resuelto ya en las controversias constitucionales 11/2002 y la ya mencionada 32/2007 que la reforma en el tiempo de duración en el cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia forma parte de la facultad discrecional de las Legislaturas Locales, de manera que, mientras no vulnere un derecho fundamental⁵⁶ ni un bien constitucionalmente análogo (como la independencia judicial, en el caso que nos ocupa), no requiere una motivación reforzada para su justificación.

77. Sin embargo, aunque la duración anual del cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia es en sí misma constitucional, no escapa nuestra atención que, a la luz del contexto que representa el sistema que regula al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y a su Tribunal Superior de Justicia, la medida implica un desbalance entre ambas instancias. Enfatizamos que esta conclusión parte de un análisis del conjunto de reglas que norman la relación entre el Consejo y el tribunal –única hasta ahora entre las entidades federativas–. Como veremos a continuación, dicha medida debe respetar la igualdad y la interlocución política de ambos órganos, sin que ninguna instancia se subordine a la otra.

⁵⁶ En este caso, como hemos explicado líneas arriba, al tratarse de una controversia constitucional, tal violación de los derechos humanos tendría que estar íntimamente relacionada con la cuestión competencial objeto de la controversia.

78. El contexto de la Constitución capitalina implicó que el presidente del Tribunal Superior de Justicia pasó de presidir el Consejo de la Judicatura de forma automática a tener prohibido presidir ese cuerpo colegiado mientras presidiera el tribunal. Con la salida del presidente del tribunal de la presidencia del Consejo de la Judicatura Local, este último puede disminuir su participación en las decisiones administrativas, organizativas y disciplinarias de los órganos jurisdiccionales de la capital.⁵⁷ Además, el tribunal perdió influencia formal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial capitalino y se convirtió en una instancia enfocada de lleno a la labor jurisdiccional. Finalmente, el Pleno del Tribunal antes elegía a tres consejeros de entre los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Ciudad de México; con la nueva constitución, ese papel se le otorgó al Consejo Judicial Ciudadano del que habla el artículo 37 de la Constitución capitalina. Aunque en esta sentencia el Tribunal Pleno ha declarado la inconstitucionalidad de muchas de las medidas arriba mencionadas, la situación de desbalance entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia capitalinos persiste.

79. La duración anual de su presidente implica que el papel político del tribunal se ve disminuido y vulnera la igualdad que debe haber entre ambas instancias. En vistas a este contexto, la disposición impugnada contradice la doctrina que sobre los Consejos de la Judicatura y su relación con los órganos jurisdiccionales que administran ha desarrollado esta Suprema Corte, a la luz de las reformas al artículo 100 de la Constitución Federal. Si bien ya adelantamos algunas notas de estos criterios al estudiar la inconstitucionalidad de que el Tribunal Superior de Justicia capitalino no tenga la última palabra para definir su presupuesto, a continuación retomamos las conclusiones de nuestros precedentes sobre el particular.

80. En la controversia constitucional 32/2007 concluimos que "[/]a conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará". Esto implica que no puede haber una subordinación del Tribunal Superior de Justicia al Consejo ni viceversa.

81. Asimismo, la exposición de motivos de la reforma al artículo 100 de la Constitución General, publicada el once de junio de mil novecientos noventa

⁵⁷ Si bien la mayoría de miembros de carrera judicial (Jueces y/o Magistrados) en el Consejo de la Judicatura que ordenamos a raíz de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 mantiene la influencia de todo el Poder Judicial Local en el Consejo de la Judicatura capitalino.

y nueve, estableció que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación que no tiene dependencia de la Suprema Corte de Justicia ni de los Jueces y Magistrados que cumplen con la función propiamente jurisdiccional. En términos de aquella exposición de motivos:

"... la ubicación del Consejo de la Judicatura en la estructura estatal ha dado lugar a muy diversas interpretaciones, como la que sugiere que se trataría de un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, tal interpretación supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, lo que no corresponda al sistema de gobierno del Poder Judicial previsto en la Constitución.

"El Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional y, por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho poder, con exclusión de la Suprema Corte.

"...

"La anterior propuesta tiene la ventaja, por una parte, de recuperar el sentido original del Texto Constitucional, pero simultáneamente, permitir que el Consejo de la Judicatura Federal mantenga de modo estricto sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal como hasta ahora lo ha venido haciendo."

82. De la lectura de los párrafos de la reforma de mil novecientos noventa y nueve y de la interpretación que de ellos hace el fallo de la controversia constitucional 32/2007 se desprende que entre los Consejos de la Judicatura y los Tribunales Superiores de Justicia debe existir un equilibrio que salvaguarde su respectiva independencia e impida cualquier relación de subordinación entre ambas instancias. Al mismo tiempo, los Consejos de la Judicatura no pueden vulnerar la independencia judicial, ni en su diseño institucional en el que operan ni en cada uno de sus actos al prestar su labor auxiliar.

83. Además, el artículo 122 de la Constitución Federal establece que tanto en el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, está depositado el Poder Judicial de dicha entidad.⁵⁸ Por tanto, no puede existir una subordinación entre ninguno de estos órganos.

⁵⁸ **Artículo 122 de la Constitución Federal.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

84. Aunque es coherente que el Tribunal Superior de Justicia se enfoque preponderantemente en la labor estrictamente jurisdiccional, no se puede soslayar el hecho de que tanto el tribunal como el Consejo de la Judicatura capitalinos son instancias en las que reside el Poder Judicial de la Ciudad de México y, como consecuencia de ello, tienen un papel de contrapeso dentro del equilibrio de poderes en la entidad. Esto se corrobora con que el tribunal puede presentar controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I de la Constitución Federal. En otras palabras, el papel del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad no se limita a ser una instancia enfocada sólo en las labores jurisdiccionales, sino que también juega un rol de contrapeso político que debe velar por que se cumplan, entre otros, los principios que tutelan la autonomía e independencia judicial.

85. Esta autonomía no sólo se vulnera cuando el Consejo invade la labor jurisdiccional o cuando el tribunal irrumpe en las labores auxiliares del Consejo de la Judicatura, sino también cuando se imposibilita o dificulta la interlocución entre ambas instancias. Así pues, si bien el diseño institucional del Tribunal Superior de Justicia en la Constitución capitalina habilita a aquél para enfocarse y concentrarse en su labor propiamente jurisdiccional, su presidente tiene una función de interlocución con el consejo y representa un órgano –el tribunal– en el que también reside un poder soberano.

86. La interlocución de ambas instancias se corrobora con la facultad que tiene el Tribunal Superior de Justicia capitalino para: (i) solicitar el cambio de la adscripción de los Jueces y, en su caso, su cesación por causas justificadas; (ii) proponer, a través del presidente del tribunal, los cambios administrativos para simplificar los procedimientos relativos a los asuntos que llevan los tribunales, su sistematización y computarización; (iii) solicitar al Consejo que expida acuerdos generales para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional; y, (iv) revisar los acuerdos del Consejo de la Judicatura sobre la designación, adscripción y remoción de los Jueces y Magistrados.⁵⁹

"A. El Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"IV. El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial. ..."

⁵⁹ **Artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.** "Son facultades del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en Pleno:

"...

87. Así pues, el balance entre el Consejo de la Judicatura Local y el tribunal capitalinos, se rompe al establecer un periodo desproporcionadamente corto para el presidente de este último respecto del periodo que tiene quien preside el Consejo de la Judicatura –de tres años, sin posibilidad de reelección–.⁶⁰ Esta disparidad entre la duración de ambos nombramientos impide la debida interlocución entre las dos instancias y, en el contexto de todo el sistema normativo al que nos referimos, implica una subordinación del Tribunal Superior de Justicia hacia el Consejo de la Judicatura local.

88. Consideramos que una debida interlocución –que deriva de una igualdad jerárquica– sólo se logra cuando quien preside el tribunal tiene periodos similares al presidente del Consejo de la Judicatura Local (tres años), pues ambos órganos tienen una igualdad jerárquica.

89. Por esta última razón y en atención al contexto –único hasta ahora entre las entidades federativas– del sistema que diseñó la Constitución capitalina, es que son **fundados** los conceptos de invalidez del Tribunal Superior

"IV. Solicitar al Consejo de la Judicatura, el cambio de adscripción de las o los Jueces y, en su caso, su remoción del cargo por causa justificada;

"...

"IX. (sic) Proponer al Consejo de la Judicatura, a través de su presidente, las adecuaciones administrativas tendientes a simplificar y eficientar los procedimientos de registro, control y seguimiento de los asuntos que sean tramitados ante los Tribunales del Fuero Común y del Tribunal Superior de Justicia procurando en todo caso, y en la medida de lo posible, la incorporación de los métodos más modernos de sistematización y computarización para la más expedita, eficaz y transparente administración de justicia;

"...

"XV. Solicitar al Consejo de la Judicatura, la expedición de aquellos acuerdos generales que considere necesarios para asegurar un adecuado ejercicio de la función de los órganos judiciales;

"XVI. Revisar, modificar y, en su caso, revocar los acuerdos que el Consejo de la Judicatura apruebe, siempre y cuando se refieran a la designación, adscripción, remoción de las y los Magistrados o Jueces, requiriéndose para ello el voto de cuando menos dos terceras partes de sus integrantes, de conformidad con los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁶⁰ **Artículo 35 de la Constitución Política de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial.

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"3. Las y los consejeros de la Judicatura, durarán seis años en el cargo y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección. Las y los consejeros de la Judicatura elegirán de entre sus miembros, por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo tres años sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado."

de Justicia de la Ciudad de México hechos valer en este sentido y por tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en su porción normativa "Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna", de la Constitución de la Ciudad de México.

Omisión de mencionar a los Magistrados y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia como órganos del Poder Judicial

90. El tribunal argumenta en síntesis que el Constituyente de la Ciudad de México fue omiso al establecer al Pleno de Magistrados como un componente del tribunal en el artículo 35, apartado B, numeral 1, de la Constitución capitalina.⁶¹ Argumenta que esto vulneraría el principio de certeza jurídica pues la integración de sus Magistrados y la existencia de dicho Pleno se deja a inferencias o interpretaciones ulteriores. Adicionalmente, menciona que la omisión alegada también viola el principio de reserva constitucional y legal, pues toda autoridad sólo existe por mandato de la ley o la Constitución. El tribunal acepta que la existencia de su Pleno de Magistrados puede derivar de una interpretación sistemática de la Constitución de la Ciudad de México, pero pide que la Suprema Corte analice el asunto y establezca claramente su existencia. Opina que la Suprema Corte debe pronunciarse sobre dicha omisión, así sea para declarar infundado el concepto de invalidez por obviedad de la interpretación constitucional, al ser un tema de certeza jurídica, pues con base en el artículo 16 constitucional, los Magistrados son autoridades competentes en amparos directos en contra de sus resoluciones.

91. Tanto la Asamblea Constituyente como el jefe de Gobierno de la ciudad de México respondieron al argumento del Tribunal Superior de Justicia diciendo que no se incurre en omisión pues el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal dispone que el ejercicio del Poder Judicial de la CDMX se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura de la ciudad y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución capitalina, por lo que la Constitución Federal no hizo referencia a los Magistrados.

92. La Procuraduría General de la República, por su parte, estimó infundado el argumento de la promovente pues no existe un mandato expreso

⁶¹ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "De la función judicial

"...

"B. De su integración y funcionamiento

"1. El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional; un Consejo de la Judicatura y Juzgados. ..."

en la Constitución Federal ni en los artículos transitorios del decreto de reforma del artículo 122 constitucional, publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, para determinar que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia forma parte del tribunal. Tampoco existe en dicho decreto alguna reserva constitucional en la que se prevea que la Constitución capitalina debe establecer que el Pleno de Magistrados forma parte integrante del mismo tribunal. Por último, resulta evidente que si se determina que al ser el Tribunal Superior de Justicia el seno en donde residen los Magistrados que integran las Salas que lo conforman, implícitamente el Pleno de Magistrados son parte integrante de dicho tribunal.

93. La cuestión a dilucidar es, si el Constituyente capitalino fue omiso al no establecer que el Pleno de Magistrados y las Salas del tribunal son parte del Poder Judicial de la Ciudad de México, dejando al promovente en un estado de incertidumbre respecto a su organización interna y sus facultades. En este sentido, aunque el promovente sólo menciona de manera expresa la falta de certeza respecto a la existencia del Pleno y de los Magistrados, este razonamiento también implica incertidumbre respecto sus atribuciones, ya que la falta de mención del Pleno del Tribunal conllevaría, de manera lógica, también una falta de certeza sobre sus propias atribuciones. Esta conclusión surge de examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria.⁶² No obstante, encontramos que los argumentos del actor son infundados.

94. Aunque el artículo 35, apartado B, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México no establece expresamente la existencia de los Magistrados y el Pleno del Tribunal Superior de Justicia como parte del Poder Judicial Local, ni les confiere todas sus facultades, tampoco se niega su existencia en la misma Constitución capitalina. Tanto el Pleno como los Magistrados del tribunal se mencionan en otras disposiciones de dicha Carta Magna. Por ello, no existe algún tipo de omisión legislativa de las que hemos desarrollado en nuestros precedentes.⁶³

⁶² **Artículo 39 de la ley reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

⁶³ Tesis jurisprudencial P./J. 11/2006 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado,

95. La Constitución de la Ciudad de México establece con claridad la existencia de Magistrados y del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. En su artículo 35, apartado B, se habla del Pleno en sus numerales 6⁶⁴ y 9.⁶⁵ También el artículo 36, apartado A, numeral 2, de la misma Constitución menciona expresamente la figura del Pleno.⁶⁶ Por su parte, su artículo 35, apartado B, en sus numerales 4,⁶⁷ 5 y 9 –ya mencionado–, reconocen la existencia de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, «con número de registro digital:» 175872, página 1527.

⁶⁴ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"B. De la función judicial (sic)

"...

"6. Los Tribunales del Poder Judicial funcionarán en Pleno y en Salas. El Consejo de la Judicatura determinará el número de Salas, magistraturas, Jueces y demás personal con el que contará. Son principios fundamentales la autonomía e independencia de las personas que integran el Poder Judicial los cuales deberán garantizarse en su ley orgánica. ..."

⁶⁵ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"B. De la función judicial (sic)

"...

"9. Las y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirán por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado. ..."

⁶⁶ **Artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Control constitucional local

"A. Integración de la Sala Constitucional

"...

"2. La Sala se integrará por siete Magistradas y Magistrados designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. El proceso de selección se llevará a cabo en sesiones abiertas y transparentes. El número de integrantes de un mismo género no podrá ser mayor a cuatro. ..."

⁶⁷ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"B. De la función judicial (sic)

"...

"4. A propuesta del Consejo de la Judicatura las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados y en su caso ratificados por las dos terceras partes de las y los diputados del Congreso, de entre las ternas que les remita el propio Consejo.

96. De este modo, no asiste la razón al tribunal cuando establece que la Constitución capitalina es omisa en mencionar al Pleno del mismo tribunal y sus Magistrados como parte del Poder Judicial de la Ciudad de México, pues de la misma Constitución Local se deriva que son componentes del propio Tribunal Superior de Justicia, que sí está mencionado de manera expresa en el artículo 35, apartado B, numeral 1.

97. Adicionalmente, en la controversia constitucional 33/2000 esta Suprema Corte resolvió que la representación del Poder Judicial puede regularse por una ley secundaria y no necesariamente por la Constitución Local.⁶⁸ Por tanto, siguiendo el mismo criterio, la no mención expresa del Pleno del Tribunal Superior de Justicia o de sus Magistrados en el artículo 35, apartado B, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, es válida y no vulnera el principio de certeza jurídica mientras la ley reglamentaria mencione al Pleno del Tribunal y a los Magistrados y desarrolle sus facultades, como lo hace.

98. En este sentido, la Ley Orgánica del Poder Judicial publicada el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, establece que el tribunal funcionará en Pleno y en Salas en su artículo 4.⁶⁹ En su diverso artículo 32 establece que el Pleno del Tribunal es el órgano supremo del Poder Judicial y que se integra por las y los Magistrados adscritos al mismo Tribunal Superior de Justicia.⁷⁰ Por último, su diverso artículo 37 establece las facultades del Pleno del Tribunal.⁷¹

"Las ternas serán integradas por las y los aspirantes que hayan cubierto los requisitos y la evaluación que al efecto se lleve a cabo en los términos del apartado E, numeral 11 del presente artículo.

"Las y los Magistrados durarán seis años en su cargo y podrán ser ratificados, previa evaluación pública en los términos dispuestos en esta Constitución y en la ley de la materia. Una vez ratificados permanecerán en su encargo hasta los setenta años de edad, y sólo podrán ser privados del mismo en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.

"Las y los Magistrados no podrán actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos judiciales de la Ciudad de México, mientras estén en el cargo, cuando hayan sido separados del mismo por sanción disciplinaria o dentro de los dos años siguientes a su retiro."

⁶⁸ Véase controversia constitucional 33/2000 que versó sobre la omisión de la Constitución Política del Estado de Morelos al designar al Tribunal Superior de Justicia como titular y representante del Poder Judicial Local. Esta sentencia razonó que bastaba con que dicha representación se encontrara en una ley secundaria para no vulnerar el principio de separación de poderes.

⁶⁹ **Artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.** "El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México funcionará en Pleno y en Salas, y tendrá las siguientes atribuciones: ..."

⁷⁰ **Artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.** "El Poder Judicial de la Ciudad de México se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional; un Consejo de la Judicatura y Juzgados.

"El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, funcionará en Pleno y en Salas.

"El Pleno del Tribunal de Justicia de la Ciudad de México, es el Órgano Supremo del Poder Judicial, éste se integra por las y los Magistrados adscritos al Tribunal Superior de Justicia, una o uno de los cuales presidirá y no formará parte de ninguna Sala."

⁷¹ **Artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.** "Son facultades del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México en Pleno: ..."

99. Como es evidente, los artículos de la Constitución de la Ciudad de México y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Local no dejan lugar a dudas de la existencia de los Magistrados, del Pleno y de las Salas del Tribunal Superior de Justicia, así como de sus respectivas facultades.

100. Por estas razones es que consideramos infundados los conceptos de invalidez del Tribunal Superior de Justicia, referentes a que el Constituyente de la Ciudad de México omitió establecer al Pleno y los Magistrados del mismo tribunal como parte del Poder Judicial capitalino, así como definir sus respectivas facultades. Por tanto, al estar claramente definidas tanto la existencia del Pleno como de los Magistrados del tribunal y sus respectivas facultades, estimamos que no hace falta ni procede una interpretación conforme, como sugiere el promovente en su demanda.

VIII. Efectos

1. Declaraciones de invalidez

101. En el apartado VII de este fallo se declaró la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en su porción normativa "*Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna*".

102. A su vez, durante la sesión del diecisiete de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno votó por una mayoría calificada de ocho votos, por la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*", y el párrafo segundo en su totalidad, además del numeral 10 del mismo artículo y apartado.

103. De igual manera, se declara la invalidez del artículo 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México, por cuanto hace a la facultad de este Consejo de designar a los consejeros de la Judicatura, por vulnerar la independencia judicial a la luz del sistema normativo que rige las relaciones entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia capitalinos.

104. Finalmente, la mayoría calificada del Tribunal Pleno declaró la invalidez por extensión del artículo 35, apartado E, numeral 3, en su porción normativa "*En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección*", y el artículo vigésimo tercero transitorio, en su párrafo tercero.

105. Las anteriores declaraciones de invalidez en vía de consecuencia se deben a que los artículos mencionados forman parte de un mismo sistema

normativo que organizaba el funcionamiento del Consejo Judicial Ciudadano para nombrar a la totalidad de los consejeros de la Judicatura capitalinos y que ha sido declarado inconstitucional por este Pleno.

2. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

106. Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la ley reglamentaria, las declaraciones de invalidez a que se refiere este fallo surtirán efectos a partir de la publicación de los puntos resolutivos de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

IX. Decisión

107. En términos de lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional 81/2017, promovida por el Tribunal Superior de Justicia del —entonces— Distrito Federal.

SEGUNDO.—Se sobresee en relación con el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en su porción normativa "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial", de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en términos del apartado V de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara infundada la omisión legislativa que se atribuye al Constituyente de la Ciudad de México, en cuanto a establecer, en el artículo 35, apartado B, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México, al Pleno y los Magistrados como parte del Poder Judicial capitalino, así como definir sus respectivas facultades; en términos del apartado VII, subapartado B, parte última, de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 35, apartados B, numeral 9, en su porción normativa "Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna", y E, numerales 2, párrafos primero, en su porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano", y segundo, y 10, así como 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial de dicha entidad, el cinco de febrero de dos mil diecisiete y, en

vía de consecuencia, la de los artículos 35, apartado E, numeral 3, en su porción normativa "En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección", y transitorio vigésimo tercero, párrafo tercero de la referida Constitución; en los términos de los apartados VII, subapartados A y B, parte primera, y VIII de esta sentencia; las cuales surtirán sus efectos con motivo de la publicación de los puntos resolutive de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Sometida a votación la propuesta de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia (en cuanto a desestimar las causas de improcedencia hechas valer por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México).

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos veinticuatro y veinticinco, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a la fijación de la litis.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez

Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo primero, en su porción normativa "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial", de la Constitución Política de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, relativo a la estructura y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, en su subapartado denominado "Omisión de mencionar a los Magistrados y al Pleno del Tribunal Superior de Justicia como órganos del Poder Judicial", consistente en declarar infundada la omisión legislativa aducida al artículo 35, apartado B, numeral 1, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, relativo a la estructura y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, en su subapartado denominado "Presidencia 'rotativa' del Tribunal Superior de Justicia", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en su porción normativa "Quien lo presida durará en su encargo un año", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado B, relativo a la estructura y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia, en su subapartado denominado "Presidencia 'rotativa' del Tribunal Superior de Justicia", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en su porción normativa "sin posibilidad de reelección alguna", de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, atinente a los temas relativos al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en sus subapartados denominados "Designación de los consejeros de la Judicatura por el Consejo Judicial Ciudadano" y "Limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura" consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 35, apartado E, numeral 2, párrafos primero, en su porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano", y segundo, y 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, atinente a los temas relativos al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en su subapartado denominado "Elaboración del presupuesto de egresos del Poder Judicial de la ciudad sin intervención del Tribunal Superior de Justicia", consistente en declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 10, de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 35, apartado E, numeral 3, en su porción normativa "En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección", y transitorio vigésimo tercero, párrafo tercero –texto vigente tras su reforma publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve–, de la Constitución Política de la Ciudad de México, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la publicación de los puntos resolutive de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de que el Ministro González Alcántara Carrancá no se encuentra incurso en causa de impedimento alguna para conocer el presente asunto. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá no emitió voto al haberse planteado su impedimento. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio respecto del punto resolutivo tercero.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que al asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de septiembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 81/2017.

En sesión de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal, que impugnó diversos artículos de la Constitución de la Ciudad de México relativos al Consejo de la Judicatura y el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia capitalinos. Entre otros, se impugnaron los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*", y el segundo párrafo, relacionado con la prohibición dispuesta al presidente del Tribunal Superior de Justicia local para presidir de igual manera el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, y el artículo 37, numeral 3, inciso a), respecto de la facultad del Consejo Judicial Ciudadano para nombrar a todos los consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México.¹

¹ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

" ...

"E. Consejo de la Judicatura

" ...

El Pleno, por mayoría calificada de ocho votos, declaró la inconstitucionalidad de los artículos mencionados al considerar que tales disposiciones violaban la autonomía e independencia judicial y la división de poderes. Disiento de la conclusión del Pleno de la Suprema Corte por las razones que a continuación expongo.

1) **Atribución del Consejo Judicial Ciudadano para designar a los consejeros de la Judicatura Local**

El Tribunal Pleno debía determinar si los artículos 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*", y 37, numeral 3, inciso a), vulneran la independencia del Poder Judicial al atribuirle al Consejo Judicial Ciudadano la facultad de designar a los consejeros de la Judicatura local.

Considero que, aún existiendo un vínculo entre el Congreso de la Ciudad y el Consejo Judicial Ciudadano, no asiste la razón al actor, pues este mecanismo de nombramiento no supone en sí mismo una subordinación, injerencia indebida o sometimiento del Poder Judicial de la Ciudad al Poder Legislativo local, por las razones que expongo a continuación.

Primero, los miembros de este Consejo **no son representantes** de la mayoría parlamentaria que los nombró, porque no "hacen las veces" de los parlamentarios.² En esta línea de razonamiento, el mecanismo en estudio consiste en un sistema de designación y no de representación.³ Por lo mismo, los miembros del Consejo Judicial Ciudadano carecen de un mandato por parte del Poder Legislativo de la ciudad y, por tanto, no están limitados o constreñidos de algún modo sobre el sentido de su labor al conformar al Consejo de la Judicatura. Esto se corrobora con que no tienen que dar explicaciones al Poder Legislativo sobre el sentido de su voto ni éste puede vetar su decisión una vez hecha. Si bien el diseño del artículo 37 de la Constitución de la ciudad establece una participación del Legislativo Local, ésta se ve limitada a nombrar al Consejo Judicial Ciudadano, que una vez nombrado, pierde todo vínculo con el Congreso capitalino.

Segundo, el mecanismo de nombramiento es constitucional porque el diseño que la norma impugnada establece es coherente con los controles (pesos y contrapesos)⁴

² El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, de los cuales tres deberán contar con carrera judicial (porción declarada inválida por la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas).

"Quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia." **Artículo 37 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Consejo Judicial Ciudadano"
"..."

³ Atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:
"a. Designar a las y los consejeros de la Judicatura; ..."

² H. Pitkin, *El Concepto de Representación*, primera edición en español, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mil novecientos ochenta y cinco, páginas 123 a 156.

³ Dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Justicia, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Primera Sección, presentado el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro ante la Cámara de Senadores (Origen) que culminó en la reforma constitucional por virtud de la cual se introdujo la figura del Consejo de la Judicatura Federal, publicada el 31 de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro. Véase también la sentencia de controversia constitucional 32/2007.

⁴ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 52/2005 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "DIVISION DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA

que pueden legítimamente ejercer los poderes de cada entidad federativa de manera mutua.⁵ Así, el Constituyente capitalino decidió que el Congreso no intervenga directamente en la designación de los consejeros de la Judicatura sino que integre un Consejo Judicial Ciudadano que a su vez nombrará a las o los integrantes del Consejo de la Judicatura que, derivado de nuestra sentencia en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, fallada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, deben ser en su mayoría extraídos del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Tercero, de la misma manera que la designación del Consejo Judicial Ciudadano por parte del Legislativo de la Ciudad de México no constituye una relación de representación entre ambas instancias, así también la designación del Consejo de la Judicatura por el Consejo Judicial Ciudadano no implica una relación de subordinación. El Consejo Judicial termina su encargo cuando nombra a los consejeros de la Judicatura, por lo que una supuesta subordinación se torna imposible cuando una de las partes de la relación ha dejado de existir. Por estas razones es que el diseño que establece la Constitución capitalina para la integración de su Consejo de la Judicatura no supone una intromisión, dependencia o subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Como no hay una cadena de representación entre el Legislativo de la ciudad y el Consejo Judicial Ciudadano, ni entre este órgano y el Consejo de la Judicatura, no existe una injerencia, dependencia o subordinación del Congreso capitalino a su Poder Judicial, garantizándose una mayoría de consejeros extraídos directamente del mismo Poder Judicial, como resolvimos en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, se garantiza su independencia y autonomía. Esta conclusión es cohe-

RIGIDEZ DE LA CONSTITUCION FEDERAL.—La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: 'DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARACTER FLEXIBLE.', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema —origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos—, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de dos mil cinco, registro: 177980, página 954.

⁵ Estos controles se multiplican en nuestro orden constitucional. Por ejemplo, existen nombramientos del Ejecutivo que tienen que ser ratificados por el Senado (los funcionarios superiores de hacienda); los nombramientos de los Ministros de nuestra Corte se realizan con la colaboración del Ejecutivo y el Senado de la República; los órganos a los que la Constitución Federal les da autonomía, también suelen tener mecanismos de integración donde colaboran los Poderes de la Unión o en los que sólo participa uno de ellos (por ejemplo el Instituto Nacional Electoral).

rente con nuestros criterios establecidos en la controversia constitucional 32/2007 y las jurisprudencias P./J. 112/2009⁶ y P./J. 113/2009⁷ de ella derivadas.

Finalmente, al no existir vinculación entre el Congreso de la Ciudad de México y el Consejo de la Judicatura Local, tampoco se vulnera la división de poderes cuando el Poder Legislativo capitalino designa a los y las Magistrados de la ciudad de entre las ternas que presente el Consejo de la Judicatura.⁸ No obstante, en las controversias constitucionales 88/2008 y 66/2009 el Pleno de la Suprema Corte se ha pronunciado ya sobre la validez del nombramiento directo de los Magistrados Locales por las Legislaturas de la entidad federativa respectiva, sin ni siquiera ternas u otro modo de propuesta de candidatos. En esas ocasiones la Corte determinó que es coherente con la división de poderes y la independencia judicial que los nombramientos de Magistrados los realice el Congreso Local por sí solo, mientras preceda al nombramiento una convocatoria pública y los candidatos demuestren eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia.

El nombramiento de los consejeros de la Judicatura capitalinos por un Consejo Judicial Ciudadano tampoco supone en mi opinión que la función judicial quede a cargo de ciudadanos que no están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos. El Consejo Judicial Ciudadano es un mecanismo de integración del Consejo de la Judicatura que termina sus funciones cuando concluye su encargo. Por ello, considero que no asista la razón al Tribunal Superior de Justicia cuando argumenta que dicho Consejo Judicial implica dejar las funciones jurisdiccionales a cargo de la ciudadanía.

Las funciones propiamente jurisdiccionales siguen a cargo de los Magistrados y Jueces de la Ciudad de México, mientras que la administración del Poder Judicial Local está a cargo del Consejo de la Judicatura. Al tratarse el Consejo Judicial Ciudadano de un mecanismo para el solo nombramiento de los consejeros de la Judicatura y cesar en sus funciones cuando cumple este encargo, el Consejo Judicial Ciudadano carece de funciones adicionales a los nombramientos que emite, esto es, no tiene atribuciones disciplinarias, de combate a la corrupción o bien, de funciones sustantivas para administrar justicia.

⁶ Tesis jurisprudencial P./J. 112/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, «con número de registro digital:» 165846, página 1241.

⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 113/2009 emitida por el Pleno, de rubro y texto: "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, «con número de registro digital:» 165849, página 1238.

⁸ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"B. De la función judicial

"...

"4. A propuesta del Consejo de la Judicatura las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados y en su caso ratificados por las dos terceras partes de las y los diputados del Congreso, de entre las ternas que les remita el propio Consejo.

"Las ternas serán integradas por las y los aspirantes que hayan cubierto los requisitos y la evaluación que al efecto se lleve a cabo en los términos del apartado E, numeral 11 del presente artículo. ..."

Por otra parte, no coincidí con el razonamiento del tribunal promovente en el sentido de que el Consejo Judicial Ciudadano es inconstitucional por ser parte del Poder Judicial de la ciudad y no estar previsto de manera expresa en el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal. Este artículo refiere que el Poder Judicial Local se compone del Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y de los juzgados y tribunales que establezca la Constitución de la Ciudad de México; no se incluye la figura de un Consejo Judicial. Sin embargo, tal mención no es necesaria pues el Consejo Judicial es un mecanismo coyuntural de integración del Consejo de la Judicatura Local y, como tal, no forma parte del Poder Judicial capitalino.

Considerando que la mayoría de los consejeros de la Judicatura deben ser extraídos directamente del Poder Judicial de la Ciudad de México, al que el Consejo de la Judicatura administrará,⁹ la existencia del Consejo Judicial Ciudadano para nombrar a los consejeros no implicaba por sí mismo una vulneración de la independencia y autonomía judiciales, como he razonado ya. El establecimiento de esta figura tampoco contravenía algún precepto de la Constitución Federal. Por ello, el Consejo Judicial caía, en mi concepto, dentro de la libertad configurativa de la Ciudad de México para establecer su régimen interior y su organización política y administrativa.

Por todas estas razones es que concluyo que el establecimiento de un Consejo Judicial Ciudadano para el nombramiento de los consejeros de la Judicatura capitalinos no vulneraba la independencia y autonomía judiciales, ni tampoco representaba una injerencia, dependencia o subordinación del Poder Judicial Local al Congreso de la Ciudad de México. Por ello voté a favor de la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

2) Prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia Local lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

El Tribunal Pleno debía resolver si el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución de la Ciudad de México vulneraba la autonomía judicial al prohibir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México. El proyecto que presenté al Pleno proponía reconocer su validez.

En mi concepto, la limitación que ordenaba el precepto impugnado era coherente con la independencia y autonomía judicial. Parto de la premisa de que el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México tendrá una mayoría de miembros provenientes directamente del Poder Judicial local, como resolvimos en la sentencia de acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas. En vista de lo anterior, cualquier decisión que tome el Consejo –incluida la del nombramiento de su presidente– será tomada al menos por una mayoría de votos de los miembros de carrera judicial,¹⁰ y

⁹ Como consecuencia de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, falladas por el Pleno de la Suprema Corte el seis de septiembre de dos mil dieciocho.

¹⁰ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"3. Las y los consejeros de la Judicatura, durarán seis años en el cargo y no podrán ser nombrados para un nuevo período. En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciuda-

será por tanto respetuosa de la independencia judicial en términos de nuestros precedentes.¹¹ Por tanto, considero que los argumentos del Tribunal Superior de Justicia capitalino son incorrectos al suponer que la limitación para que su presidente no encabece el Consejo de la Judicatura supone por sí sola una vulneración de la autonomía e independencia del Poder Judicial de la ciudad pues —a decir del tribunal— serían agentes externos los que determinarían la administración, organización y disciplina de dicho poder, lo que fue corregido ya.

Considero que tampoco asistía la razón al promovente cuando argumentó que, si el presidente del tribunal no encabeza en automático el Consejo de la Judicatura, el voto de calidad en caso de empate en las decisiones del Consejo quedaría en manos de una persona sin la debida experiencia de las cuestiones judiciales. De la lectura de los preceptos de la Constitución de la Ciudad de México y de la Ley Orgánica del Poder Judicial capitalina que regulan al Consejo de la Judicatura no se desprende facultad alguna para su presidente en el sentido de tener voto de calidad en caso de empate. Además, el artículo 216, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que será necesaria siempre —aun cuando no estén todos los miembros presentes— una mayoría de al menos cuatro de los siete consejeros para la validez de las resoluciones.¹² Este mecanismo, aunado a la mayoría de consejeros de la Judicatura de carrera judicial que ordenamos en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, es suficiente para cumplir con los estándares que apuntalan la independencia judicial ya mencionados y, dicho de otro modo, la presencia del presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Consejo de la Judicatura no es indispensable para cumplir con los extremos de la independencia del Poder Judicial.

A mi juicio, la disposición impugnada es válida ya que si bien es cierto que el diseño a nivel federal del Consejo de la Judicatura supone la participación del presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, del artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal no se advierte alguna indicación de que este mecanismo se deba replicar en la Ciudad de México. Una vez garantizada una composición mayoritaria de miembros de carrera judicial en el Consejo de la Judicatura —como consecuencia de este fallo—, no encuentro algún razonamiento que me lleve a concluir que la imposibilidad del presidente del Tribunal Superior de Justicia capitalino pueda presidir el Consejo de la Judicatura, viole también la independencia judicial.

dano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección. Las y los consejeros de la Judicatura elegirán de entre sus miembros, por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo tres años sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado. ..."

¹¹ Controversia constitucional 35/2007 y la controversia constitucional 179/2017.

¹² **Artículo 216 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.** "Para el cumplimiento de sus funciones, el Consejo de la Judicatura expedirá su propio reglamento interior, tomando en consideración las bases siguientes:

"...

"I. Sesionar en Pleno cuando menos una vez cada quince días, y cuantas veces sea convocado por quien lo presida. Las sesiones las presidirá la o el presidente del Consejo de la Judicatura y podrán ser públicas o privadas, según lo ameriten los asuntos a tratar;

"II. Para que el Pleno del Consejo de la Judicatura sesione válidamente, se requiere la asistencia de al menos cinco integrantes del Consejo;

"III. Para la validez de los acuerdos del Pleno será necesario el voto de la mayoría de sus integrantes siempre y cuando esté presente la totalidad de sus miembros. En caso contrario se requerirá mayoría absoluta; ..."

A mi parecer, el precepto en cuestión es coherente con la libertad configurativa que le otorga el mismo artículo 122 de la Constitución Federal a la Ciudad de México, en lo que toca a su régimen interior y a su organización política y administrativa. También es coherente con los motivos que delineó la reforma constitucional del treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, consistentes en descargar a los juzgadores de las funciones organizacionales, administrativas y disciplinarias para que se enfocaran de lleno a sus labores propiamente jurisdiccionales y se pudiera fortalecer la carrera judicial. En este sentido, la independencia del Consejo de la Judicatura respecto al Poder Judicial que administra fue también una finalidad de la mencionada reforma.¹³

Como se desprende de las discusiones en el seno de la Asamblea Constituyente de la ciudad, la medida que impuso el Constituyente capitalino va encaminada a desvincular la administración, disciplina y carrera judicial de la labor propiamente jurisdiccional que llevan a cabo los Jueces capitalinos y los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia.¹⁴ Por otro lado, la Constitución capitalina es clara en prohibir al Consejo de la Judicatura modificar las resoluciones o invadir la función sustantiva de los órganos judiciales de la Ciudad de México que tienen una naturaleza jurisdiccional; afectar las resoluciones de los Jueces y Magistrados, e intervenir de cualquier manera en los asuntos del Tribunal Superior de Justicia, la Sala Constitucional, el Tribunal Electoral y los juzgados capitalinos.¹⁵

Existen pues garantías en la propia Constitución de la ciudad para tutelar la independencia tanto de los órganos jurisdiccionales como del Consejo de la Judicatura capitalinos. Es por ello que a mi parecer, la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece también al Consejo, no es por sí misma inconstitucional. En este sentido, me parece relevante aclarar también que la Constitución de la Ciudad de México en forma alguna impide a los consejeros de carrera judicial (Jueces y Magistrados) ser presidentes del Consejo si son elegidos para tal función por una mayoría de los propios consejeros.

Este voto se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹³ Carpizo, *Otra Reforma Constitucional: La subordinación del Consejo de la Judicatura Federal, Cuestiones Constitucionales* 002, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, dos mil, páginas 209 a 118.

¹⁴ Esta motivación se desprende de los pronunciamientos de los miembros de la Asamblea Constituyente. Véase, versión estenográfica del Diario de Debates de la Asamblea Constituyente del veintiuno de enero de dos mil diecisiete, con el dictamen de la Comisión del Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos, páginas 20 y subsecuentes.

¹⁵ **Artículo 35 de la Constitución de la Ciudad de México.** "Del Poder Judicial

"...

"E. Consejo de la Judicatura

"...

"5. Las y los consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Las sesiones del Consejo de la Judicatura serán públicas, salvo lo dispuesto en la normatividad aplicable. Los actos y decisiones del Consejo de la Judicatura, en ningún caso, podrán modificar las resoluciones o invadir la función jurisdiccional depositada en los órganos del Poder Judicial de la Ciudad de México, ni podrán afectar las resoluciones de las y los Jueces y Magistradas o Magistrados.

"...

"8. Las y los consejeros se abstendrán de intervenir de cualquier manera en los asuntos a cargo del Tribunal Superior de Justicia, la Sala Constitucional, el Tribunal Electoral y los juzgados. ..."

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA, AMBOS DEL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO) CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBE DESESTIMARSE.

III. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL SEÑALAMIENTO DE QUE LA MAYORÍA DE SUS MIEMBROS NO SEAN DE CARRERA JUDICIAL VULNERA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL LOCAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 209, PARTE FINAL DEL PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE: "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON LA CARRERA JUDICIAL", DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IV. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

V. CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS QUE DEBEN ATENDER LOS ESTADOS EN SU CONFIGURACIÓN.

VI. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. TIENE ATRIBUCIONES ORGÁNICAS, FUNCIONALES, SISTEMÁTICAS Y ESTRUCTURALES QUE INCIDEN SOBRE LAS GARANTÍAS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL LOCAL EN GENERAL Y DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA CIUDAD, EN PARTICULAR.

VII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL MECANISMO DE NOMBRAMIENTO DE SUS MIEMBROS POR MEDIO DE UN CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, CONFORMADO EN SU TOTALIDAD POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN

CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO LA DEL DIVERSO 118, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

VIII. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL PRINCIPIO DE MAYOR REPRESENTATIVIDAD DE LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL EN LA TOMA DE DECISIONES ADMINISTRATIVAS Y ORGANIZACIONALES ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE, SE GARANTIZA NO SÓLO CON EL HECHO DE QUE LA MAYORÍA DE SUS CONSEJEROS PROVENGAN DEL PODER JUDICIAL, SINO CON LA PARTICIPACIÓN DE ÉSTE EN SU NOMBRAMIENTO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 37, NUMERAL 3, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

IX. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL HECHO DE QUE SÓLO SIETE DE LOS ONCE CONSEJEROS DEL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO DEBAN SER PROFESIONALES DEL DERECHO, NO GARANTIZA QUE TENGAN EL CONOCIMIENTO NECESARIO DE LAS CUESTIONES TÉCNICAS DE POLÍTICA JUDICIAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO LA DEL DIVERSO 118, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

X. CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA DISPOSICIÓN QUE IMPIDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CAPITALINO PRESIDIR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA LOCAL VULNERA LA AUTONOMÍA JUDICIAL Y LA SEPARACIÓN DE PODERES AL NO CORRESPONDER AL CONSTITUYENTE

CAPITALINO DESASOCIAR SU FUNCIONAMIENTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XI. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL BALANCE ENTRE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA Y EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, AMBOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO, SE ROMPE AL ESTABLECER UN PERIODO DESPROPORCIONALMENTE CORTO PARA EL PRESIDENTE DE ÉSTE ÚLTIMO –DE UN AÑO–, RESPECTO DEL PERIODO DE QUIEN PRESIDE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA– DE TRES AÑOS, SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN– (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DURARÁ EN SU ENCARGO UN AÑO", 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL DISEÑO INSTITUIDO POR EL LEGISLADOR LOCAL PARA REALIZAR LA FUNCIÓN JUDICIAL EN LA CITADA ENTIDAD FEDERATIVA, LESIONA SU AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA EN EL GRADO MÁS GRAVE DE VIOLACIÓN QUE ES LA SUBORDINACIÓN Y, POR ENDE, SE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DURARÁ EN SU ENCARGO POR UN AÑO", 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO

LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA DISPOSICIÓN QUE PERMITE QUE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA CAPITALINO PUEDA UNILATERALMENTE DEFINIR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL –DENTRO DEL QUE SE ENCUENTRAN LAS REMUNERACIONES DE SUS MIEMBROS– SIN LA INTERVENCIÓN FINAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA LOCAL VULNERA LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 218, FRACCIÓN IX, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DURARÁ EN SU ENCARGO UN AÑO", 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO LA DEL DIVERSO 118, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADAS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA DE LOS ARTÍCULOS 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL", 218, FRACCIÓN IX, Y TRANSITORIO TERCERO DE LA CITADA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL].

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AL CONSIDERAR QUE EL CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CIUDAD DE MÉXICO ES UNA INSTITUCIÓN FUNDAMENTAL DEL ORDEN JURÍDICO LOCAL QUE EN TODO MOMENTO DEBE ESTAR INTEGRADA CONFORME A LAS BASES CONSTITUCIONALES, SÓLO PODRÁN DESIGNARSE LOS

PRIMEROS INTEGRANTES DEL NUEVO CONSEJO DE LA JUDICATURA DE LA CAPITAL (EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO), CUANDO EL CONGRESO DE LA CIUDAD HAYA REALIZADO LAS ADECUACIONES NECESARIAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL, POR LO QUE ESTA DECISIÓN DEBERÁ NOTIFICARSE AL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, EN SU CARÁCTER DE CONSTITUYENTE PERMANENTE LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DURARÁ EN SU ENCARGO UN AÑO", 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DESIGNADOS POR EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO", Y 210, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN CASO DE AUSENCIA DEFINITIVA DE ALGÚN INTEGRANTE, EL CONSEJO JUDICIAL CIUDADANO, EN UN PLAZO NO MAYOR A TREINTA DÍAS NATURALES DESDE QUE SE PRODUJO LA VACANTE, NOMBRARÁ A QUIEN DEBA SUSTITUIRLO SIN POSIBILIDAD DE REELECCIÓN.", Y SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, ASÍ COMO LA DEL DIVERSO 118, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, INCISO A), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADAS EN LA GACETA OFICIAL DE DICHA ENTIDAD EL CUATRO DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, LA DE LOS ARTÍCULOS 209, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE LOS CUALES TRES DEBERÁN CONTAR CON CARRERA JUDICIAL", 218, FRACCIÓN IX, Y TRANSITORIO TERCERO DE LA CITADA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 112/2018. PODER JUDICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 18 DE JUNIO DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: DAVID BOONE DE LA GARZA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciocho de junio de dos mil diecinueve en el que emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 112/2018, en la que Álvaro Augusto Pérez Juárez, quien se ostentó como presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, en representación del Poder Judicial de la entidad,

demandó de la Asamblea Legislativa y del jefe de Gobierno de la Ciudad de México,¹ la invalidez de:

a) La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad, el 4 de mayo de 2018, particularmente los artículos 38, 209 y 210.

b) La Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial local el 4 de mayo de 2018, en concreto su artículo 118.

I. Antecedentes y planteamientos de la demanda

1. **Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes los siguientes:

a) La Constitución Política de la Ciudad de México expedida el 5 de febrero de 2017, en sus artículos 35 y 37 incorporó algunas figuras en torno al Poder Judicial Local que vulneran los principios de autonomía e independencia que protege la Constitución Federal a favor de los órganos encargados de impartir justicia, además de la contravención al principio de supremacía constitucional consagrado en el precepto 133 constitucional.

b) Tales figuras consisten en: la concepción e institución del Consejo Judicial Ciudadano, con facultades para intervenir en el nombramiento de los integrantes del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y, por ende, de manera indirecta en la designación de Jueces y Magistrados; la prohibición expresa de que quien presida el Tribunal Superior de Justicia también lo sea simultáneamente del Consejo de la Judicatura, así como, la temporalidad limitada, sumamente acotada, de un año calendario, improrrogable, para ocupar la presidencia del Tribunal Superior de Justicia.

c) En contra de lo preceptuado en la Constitución Local, el propio Tribunal Superior promovió diversa controversia constitucional a la que correspondió el número 81/2017, y se designó al Ministro Laynez Potisek como instructor, por razón de turno.

d) En aparente cumplimiento de los plazos y condiciones previstas en el artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se expidió la Constitución Política de la entidad, el Congreso Local expidió la Ley Orgánica del

¹ La demanda se presentó el quince de junio de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicadas en la Gaceta Oficial de 4 de mayo de 2018, en particular, tales ordenamientos incorporan las figuras referentes a la organización y funciones particulares del Consejo Judicial Ciudadano; la prohibición para que la presidencia del Consejo de la Judicatura se ejerza simultáneamente por quien preside el Tribunal Superior de Justicia, y la duración máxima improrrogable de la función de presidente del tribunal sea de un año calendario.

e) Previsiones legales que el Tribunal Superior actor considera que, al igual que la Constitución Política de la Ciudad de México, adolecen de inconstitucionalidad.

2. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez hechos valer en la demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) Violación al principio de autonomía e independencia de los tribunales. Las normas generales impugnadas transgreden los principios de división de poderes, autonomía e independencia del Poder Judicial de la Ciudad de México, consagrados en los artículos 17, 39, 40, 49 y 122, fracción IV, de la CPEUM, con relación al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Asamblea Constituyente que creó la Constitución Política de la Ciudad de México debió observar el principio de división de poderes, pues además de que conforme al artículo 49 constitucional dos poderes no pueden quedar depositados en una misma persona, se debió velar porque en la conformación de los distintos poderes constituidos a través de la Constitución Local, ninguno quedara subordinado a la soberanía de los otros, lo que no se cumplió en el caso del Poder Judicial de la Ciudad de México.

Este poder es la rama del Gobierno Estatal en el que, por mandato de la Norma Fundamental, se deposita la función esencial de impartir justicia, la cual a la vez queda enmarcada dentro del principio de independencia e imparcialidad que establecen los artículos 17 constitucional y 8 de la Convención Americana, elevados al rango de derechos humanos de acceso a la impartición de justicia y seguridad jurídica.

Las normas impugnadas a través de las figuras señaladas vulneran los principios de autonomía e independencia, además de politizar la impartición de justicia, precisamente por la invasión de poderes de que es objeto el tribunal.

En concreto, los artículos 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, a través de las previsiones que se combaten, y de la institucionaliza-

ción misma del Consejo Ciudadano, constituye un sistema que incide negativamente en el funcionamiento del Poder Judicial. Los artículos impugnados permiten la intervención de particulares en la conformación del Consejo de la Judicatura, mismo que es nombrado por la Asamblea Legislativa, lo que se agrava si la conformación del Consejo Judicial Ciudadano se ve dividida y una mayoría se obtiene de la participación de personas ajenas al Poder Judicial, y con el hecho mismo de que quien preside el tribunal no puede presidir a la par el Consejo de la Judicatura.

Siendo que, este último es el encargado de calcular el presupuesto de Egresos del Poder Judicial Local y designar a los Jueces y Magistrados. Luego, es claro que, el citado Consejo Ciudadano, incidirá en la profesionalización y realización de la función judicial.

La Constitución Local y las normas secundarias ahora impugnadas sustraen del Poder Judicial una atribución determinante para definir la manera en que realice las actividades de administrar e impartir justicia.

La autonomía del Poder Judicial sólo podrá concretarse en la medida en que los propios Jueces decidan, sin injerencia de terceras personas, cómo hacer su trabajo. El Consejo Ciudadano se conforma por personas que no forman parte del Poder Judicial Local, y que son designadas, previa proposición del foro, por el Congreso de la Ciudad de México. Por tanto, es este poder el que, en su origen y al final, efectúa funciones que atañen a las actividades soberanas que el propio Poder Judicial debería resolver y que, por esta situación, se ve invadido en su ámbito de desenvolvimiento constitucional puro. Este artilugio concebido en la Constitución Local contraviene el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal que prohíbe que dos poderes se depositen en una misma persona.

El Consejo Ciudadano, de manera constitucionalmente injustificada e inválida, con el aparente objetivo arbitrario o so pretexto de combatir la corrupción, fue concebido de manera tal que termina por arrebatar un cúmulo de decisiones que tienen que ver con el trabajo y la labor profesional de los mismos Jueces y Magistrados de la Ciudad de México: su autonomía.

Esta afectación se agrava cuando además el Consejo de la Judicatura, si bien tendrá siete miembros, lo cierto es que, contará con tan sólo tres que deben ser Jueces y Magistrados, siendo que, la participación de funcionarios con experiencia y en mayoría garantiza la labor de juzgar, la toma de decisiones adecuadas y la revisión objetiva del quehacer jurisdiccional, empero éstos serán minoría.

La mayoría de los miembros del Consejo deben provenir del Poder Judicial, para garantizar el principio de división de poderes, de acuerdo con los principios que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país, en el que los Estados de la República son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Suprema.

De acuerdo con los procesos legislativos que han originado la creación de los Consejos de la Judicatura, el Constituyente Permanente ha establecido, por lo menos, dos principios fundamentales:

1. En la suma total de los componentes del Consejo de la Judicatura debe haber más sujetos directamente extraídos del Poder Judicial al que administrará, al cual previamente regresarán una vez que terminen sus funciones; y,
2. La conformación del consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará.

Estos principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas, es decir, se acotan funciones de otros poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial. Se evite una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantice una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y de organización, a fin de desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados.

La fracción IV del artículo 122 de la Constitución Federal claramente deposita el Poder Judicial Local en el Tribunal Superior de Justicia, en el Consejo de la Judicatura, así como en los juzgados y tribunales, con lo cual se garantiza dicha autonomía.

El modelo político previsto en el artículo 37 de la Constitución Política de la entidad transgrede el equilibrio de poderes, la autonomía del Poder Judicial Local y la eficiencia administrativa del mismo, pues si se da al Poder Legislativo Local la facultad de designar a los miembros del Consejo Judicial

Ciudadano, quienes a su vez tendrán la facultad de nombrar a los consejeros de la Judicatura de la Ciudad de México, sin duda se atenta contra la autonomía de este último órgano, encargado de velar no sólo por la adecuada conformación del Poder Judicial, sino de la debida administración de los recursos dados a éste.

La prohibición para quien preside al Tribunal Superior de Justicia pueda presidir simultáneamente el Consejo de la Judicatura, conlleva el que, quien tendrá el voto de calidad, no es una persona que goce de la representatividad de los Jueces y Magistrados, sino un particular, de donde deriva que, no obstante la profesionalidad de quien deba participar en el propio órgano auxiliar administrativo del Poder Judicial Local, su intervención es ajena a la órbita soberana de quienes administran justicia, condición que los subordina a un factor externo.

En contra del mandato textual de la Constitución Federal y las Convenciones Internacionales comentadas, incluso de las necesidades del Poder Judicial al tratarse de personas propuestas por el Consejo Ciudadano y, a su vez, este último propuesto por el Congreso Local, por lo que, es claro que estarían supeditadas a la voluntad de este último poder.

La separación de facultades de dirección del Poder Judicial en dos presidentes, uno del Tribunal Superior y otro, del Consejo de la Judicatura, como dispone el artículo 35 de la Constitución Local, transgrede la forma de integración del Consejo de la Judicatura Federal prevista en el artículo 100 de la Constitución Federal, conforme al cual el presidente de ésta también es del Poder Judicial Federal.

El modelo de la Ciudad de México, impide al presidente del Tribunal Superior, tener la capacidad de gestión administrativa y, sobre todo, de la integración de la carrera judicial, lo cual obstruye el ejercicio de la función representativa del Poder Judicial Local, máxime que ninguna de las Constituciones Políticas de los Estados deposita la representación de un poder en dos presidentes.

Por último, el carácter rotativo de la presidencia del tribunal también acaba por incidir negativamente en la organización, orden y administración del tribunal, así sea que la presidencia se encargará de la realización de eventos protocolares y de intercambio jurídico con tribunales de otras latitudes, por decir lo menos.

La imposición de fungir un único año como presidente del propio tribunal, entorpece su labor, en detrimento de los intereses de los Jueces y Magis-

trados que integran el propio tribunal. No existe programa serio alguno, incluso de carácter académico o de investigación científica en el ámbito del derecho, que por su condición pueda tener duración sólo de un año. La programación de actividades de un órgano colegiado como el Tribunal Superior de Justicia, de la segunda capital más grande del mundo, con la multiplicidad de materias que abarca, obligan a que el seguimiento de quien preside el tribunal deba tener una mayor duración y compromiso. Establecer una puerta giratoria en la presidencia de este tribunal, transgrede la estabilidad, la excelencia, el profesionalismo y, sobre todo, la independencia y autonomía del mismo órgano.

Es claro que, de la exposición de motivos de la ley impugnada se tiene que va dirigida a un individuo, soslayando así el importante quehacer de toda una institución.

Así pues, la Constitución Local transgrede el régimen de organización política que la Constitución Federal previó para la Ciudad de México, en lo concerniente al Poder Judicial, concretamente en lo que se refiere a los principios de autonomía e independencia tutelados por la Norma Fundamental.

b) Violación al principio de división de poderes. Se vulnera el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en detrimento del Poder Judicial actor, al vulnerarse los principios de autonomía e independencia judiciales consagrados en el artículo 116 constitucional, ya que, no puede hablarse de una auténtica división de poderes si uno de ellos, en el caso el Judicial, no es autónomo e independiente.

El artículo 116 en cita prescribe de manera implícita mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, que deben ser observados a fin de respetar la división de poderes, a saber:

1) La no intromisión, que se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

2) La no dependencia, en tanto que, la dependencia implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

3) La no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, ya que, la subordinación implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del

poder subordinante, siendo el más grave nivel de violación al principio de división de poderes.

La diferencia con la dependencia es que, mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que prescribe. Apoya lo anterior, las jurisprudencias «P./J. 80/2004 y P./J. 79/2004 y P./4. 81/2004», de rubros: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."

La invasión de poderes en detrimento del tribunal superior existe, porque no sólo existe un estado de dependencia, sino que, además, el Consejo Judicial Ciudadano será el que designe a los consejeros, lo que indudablemente implica la invasión de poderes alegada, máxime que sus integrantes los designa el Congreso Local. Siendo que, conforme al principio de división de poderes ningún poder debe estar por encima de los demás.

Además, el Poder Judicial debe contar con la autonomía e independencia que consagra el artículo 116, fracción III, constitucional, necesarias para ejercer sus funciones jurisdiccionales, pero también administrativas, con plena independencia, por lo que, no puede quedar sujeta a limitaciones impuestas por otro Poder (Legislativo), pues dichas funciones no son de su competencia.

Si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se genera un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los poderes del Estado, esto afecta la división de poderes y, en el caso, la del Poder Judicial Local, pues, se afecta la autonomía e independencia para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, como la de impartir justicia, ya que, se politiza, al recaer indirectamente en el Congreso Local, a través del Consejo de la Judicatura, nombrado por el Consejo Judicial Ciudadano en su mayoría. Sirve de sustento, la jurisprudencia «P./J. 79/2004», de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA VULNERACIÓN A SU AUTONOMÍA O A SU INDEPENDENCIA IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."

La creación del Consejo Judicial Ciudadano vulnera los parámetros legislativos establecidos por el Constituyente Permanente en la fracción cuarta del artículo 122 del Pacto Federal, dado que, tal disposición no establece la creación del órgano referido, como una forma de elección de los consejeros. Por lo que, se asemeja a un cuarto poder público, o bien, una extensión y, por ende, parte integrante del Congreso Local. Tampoco la Norma Fundamental establece que el Consejo de la Judicatura deba integrarse únicamente con tres de los siete consejeros, con carrera judicial, lo cual atenta directamente contra la sociedad, que es la más interesada en que los funcionarios que forman parte de dicho órgano tengan conocimientos (carrera judicial) para el desempeño de sus funciones, al haber sido parte del propio Poder Judicial y, por tanto, tener un pleno desarrollo del encargo encomendado.

Por tanto, se vulnera el precepto 122, fracción IV, de la Constitución Federal y deberá declararse la invalidez de las normas generales impugnadas, al vulnerar los principios de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, el de división de poderes. Similar criterio se ha adoptado en el Acuerdo General que establece los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, emitido por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

c) Violación al principio de supremacía constitucional. Conforme al cual, todas las normas federales y locales que emanen de la propia Constitución quedan subordinadas a ésta, de tal manera que no pueden ir más allá, ni en sentido contrario a su contenido y espíritu. Así, la fracción IV del artículo 122 en cita, establece expresamente que el Poder Judicial Local se conformará exclusivamente por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura local, los juzgadores y los tribunales que establezca la propia Norma Suprema. No por un Consejo Judicial Ciudadano.

Por lo anterior, no existe directriz o un principio constitucional que permita suponer la viabilidad de la ciudadanización del proceso judicial para la designación de Jueces o determinación del presupuesto de egresos, por lo que, la previsión en ese sentido por parte del Constituyente Permanente local y luego de la Asamblea Legislativa al expedir las leyes orgánicas impugnadas en la presente controversia, no estaban habilitados para hacerlo. Tal exceso vulnera el principio de supremacía constitucional. Cita como apoyo la jurisprudencia «1a./J. 80/2004», de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE."

d) Violaciones a los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica. Las garantías de fundamentación y motivación se han extendido a

la labor legislativa, de manera tal que, en la expedición de las normas generales, el legislador debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; que en el alcance de la ley se contemplen previsiones adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido, necesarias, es decir, suficientes para lograr dicha finalidad; y justificadas en razones constitucionales. En apoyo cita la jurisprudencia «P./J. 130/2007», de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."

En el caso, ni el Consejo Judicial Ciudadano; ni la prohibición para que el presidente del Tribunal Superior lo sea también del Consejo de la Judicatura; ni la periodicidad en el cargo de presidente del tribunal, respetan los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica contemplados en el artículo 16 constitucional.

Respecto del Consejo Ciudadano, la intención del legislador fue permitir a la población, a través de un ejercicio desmedido de empoderamiento, participar en los procesos políticos y administrativos para integrar el Poder Judicial Local y controlar su funcionamiento. Tal medida es excesiva, en virtud de que dicho control no es necesario.

El Consejo de la Judicatura, conforme a lo que establezca la ley, sin intervención de la ciudadanía, puede imponer los requisitos más rigurosos posibles y necesarios para que accedan a la función profesional de impartir justicia, los mejores abogados. No se precisa de la intervención del Consejo Judicial Ciudadano para tales efectos.

Por lo que hace al ejercicio presupuestal y la gestión financiera del Poder Judicial, en la propia Constitución ya se establecen los candados necesarios para que la entidad encargada de la fiscalización realice las auditorías pertinentes, a través de las cuales se tenga una medición exacta del cumplimiento de los planes, metas y programas.

Además, el sistema anticorrupción permitirá la implementación de todos los mecanismos de vigilancia, bajo el principio de mayor apertura, que impida la realización de prácticas que pudieran dañar precisamente la independencia de los tribunales y su imparcialidad en la difícil tarea de impartir justicia.

Se trata de un sistema de ciudadanización de la justicia que no tiene parangón ni en el ámbito federal ni en el resto de las entidades federativas,

como tampoco en otros órganos encargados de impartir justicia en la misma Ciudad de México. Ni el Tribunal de Justicia Administrativa o el Electoral se supeditarán a una supervisión de la ciudadanía a través de sus propios órganos de administración interior, de la misma manera que se ha impuesto al Tribunal Superior de Justicia.

Por último, el derecho de acceso a la información pública, por medio de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, logra la fiscalización y cumplimiento de las metas de excelencia que la ciudadanía busca por parte de sus Jueces.

Por otra parte, el ejercicio de una presidencia rotativa de un año entorpece las actividades de dirección y liderazgo judicial que son propios del juzgador electo, lo cual se confirma si se compara con los órganos de justicia que operan a la par que el Tribunal Superior de Justicia, pues, en los cuales las presidencias cuentan con un periodo de ejercicio que, por regla general, dura tres años.

La cortísima duración de la presidencia del Tribunal Superior entorpece la marcha y función del mismo Poder Judicial, en detrimento no sólo de sus integrantes sino del justiciable.

Finalmente, la conformación del Consejo de la Judicatura y la prohibición de que el presidente del tribunal lo sea también de aquél, transgrede el artículo 16 constitucional, ya que, dicho presidente tiene al menos presuntamente, la representación de todos los Jueces y Magistrados en la ciudad; goza de tal representatividad "política" y la presunción de saber, y de entender, las necesidades no sólo de sus colegas sino de la propia institución, de los gobernados y del propio Consejo de la Judicatura.

Apoya sus alegatos, en las jurisprudencias «P./J. 112/2009 y P./J. 113/2009», de rubros: "CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN." y "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES."

Al tener similitud o identidad de funciones con el Consejo de la Judicatura Federal o del resto de los Estados, en la Ciudad de México se debió también prever la participación del presidente del Tribunal Superior en la

Judicatura en dicho consejo, así como, que tal presidencia se pudiera ejercer por un plazo mínimo razonable para cumplir planes y programas mínimos que atañen a la función.

e) Violación al principio de independencia judicial. De conformidad con los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, las resoluciones judiciales deben provenir de un órgano imparcial. Los tribunales deben estar exentos de cualquier factor que incida en cualquier manera en el sentido mismo de sus resoluciones. Luego, las normas generales impugnadas contravienen la independencia judicial porque los mecanismos previstos para la designación de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, antesala de la designación de los Jueces vía el Consejo de la Judicatura, permite un involucramiento del foro que afecta negativamente la relación entre el juzgador y los justiciables.

El Congreso Local procederá a la votación y designación de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, de entre candidatos que propongan las universidades, instituciones académicas, colegios de abogados y profesionales del derecho. Asimismo, quienes sean designados podrán nombrar a los miembros del Consejo de la Judicatura, que tiene la función constitucional de designar Jueces y Magistrados. Lo cual podrá producir una vinculación de agradecimiento del juzgador designado hacia su persona que resultaría absolutamente pernicioso y gravoso con relación a la independencia con la que dicho juzgador designado debiera realizar su función.

Por estas razones, debe declararse la invalidez de las normas impugnadas.

3. Artículos constitucionales señalados como violados. El Poder Judicial actor señaló como violados los artículos 5o., 16, 17, 39, 40, 49, 116, 122, fracciones I y IV, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos con relación al artículo 1o. de la propia Norma Fundamental, así como, el 8 de la Convención Americana.

II. Trámite de la controversia constitucional

4. Presentación de la demanda. La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de junio de dos mil dieciocho.²

² Página 41 vuelta del expediente en que se actúa.

5. **Radicación y turno.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 112/2018 y, turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, para que fungiera como instructora.³

6. **Admisión y trámite.** La Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México, a quienes requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindieran contestación a la demanda; requirió al citado órgano legislativo para que, al dar contestación, remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes que sirvieron de sustento para dictar el decreto impugnado; en tanto que al órgano ejecutivo le requirió los ejemplares de los Periódicos Oficiales en los que consta la publicación del decreto controvertido.⁴

7. **Contestación del Poder Legislativo.**⁵ La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México manifestó lo siguiente:

- Se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con la fracción I, inciso h), del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, con la emisión de las normas reclamadas no se invade la esfera de competencias del actor.

- Los argumentos del Poder Judicial de la Ciudad de México, son infundados, ya que no plantean una afectación en el ámbito competencial ni a sus atribuciones, lo que desvirtúa la naturaleza del medio de control constitucional, pues aun y cuando establezcan que existe una violación al principio de autonomía e independencia de los tribunales, en realidad, buscan que la controversia constitucional funcione como un amparo para los juzgadores que los integran, lo cual desvirtúa la naturaleza del medio de control constitucional.

- La Ciudad de México contó con libertad de configuración para normar lo concerniente al Poder Judicial Local en su constitución, dejando libertad configurativa para que en las leyes locales se establezcan las condiciones

³ Auto de 15 de junio de 2018. Página 53 del expediente.

⁴ Auto de 18 de junio de 2018. Páginas 54 y 55 del expediente.

⁵ Fojas 62 a 114 vuelta del expediente.

para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial, las cuales se ajustan a los parámetros establecidos en el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De los ordenamientos que se impugnan mediante el presente medio de control constitucional, se advierte el cumplimiento de los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, en virtud de que, en dichos ordenamientos se persigue una finalidad constitucionalmente legítima.

- El argumento de la parte actora es infundado, pues, los artículos 38, 209 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, no transgreden el principio de división de poderes, ya que, precisamente el hecho de que un Consejo Judicial Ciudadano sea el facultado para designar a los consejeros de la Judicatura busca que prevalezca el equilibrio entre los distintos Poderes del Estado, con ello se busca evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto que designe a los consejeros de la Judicatura.

- Debe reconocerse la validez de los artículos impugnados, aunado a que en sus conceptos de invalidez la parte actora no plantea conflicto de invasión de competencias, pues simplemente manifiesta que existe una vulneración a diversos principios constitucionales, no competenciales, mucho menos acredita una violación a su esfera de derechos que consagra la Carta Fundamental.

8. **Contestación del Poder Ejecutivo.**⁶ La jefatura de Gobierno de la Ciudad de México sostuvo lo siguiente:

- **En cuanto al primer concepto de invalidez**, aduce que es infundado, ya que, el nombramiento de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano de la Ciudad de México que establece el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, requiere la mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de la Ciudad para designar a sus once integrantes, provenientes de propuestas que presenten instituciones académicas, civiles y sociales, por lo que, el hecho de que el Congreso de la Ciudad tenga un vínculo con el Consejo Judicial Ciudadano no implica o supone que haya una subordinación del Poder Judicial al Legislativo de la Ciudad de México. Siendo que, los integrantes de dicho consejo no son representantes de la mayoría parlamentaria que los nombró; esto quiere decir que el mecanismo de elección es un sistema de designación y no de representación.

⁶ Fojas 115 a 123 vuelta del expediente.

En ese sentido, afirma que los miembros del Consejo Judicial Ciudadano carecen de un mandato por parte del Legislativo de la Ciudad y, por tanto, no están limitados o constreñidos sobre el sentido de su labor al conformar al Consejo de la Judicatura. Esto se corrobora al no haber disposición legal alguna en la que se deba de rendir cuentas al respecto al Legislativo Local sobre el sentido de su voto, ni éste puede vetar su decisión una vez hecha.

Por otra parte, el diseño de la norma impugnada es coherente con los pesos y contrapesos que pueden legítimamente ejercer los poderes de cada entidad federativa de manera mutua, tal es el caso que el Congreso no interviene directamente en la designación de los consejeros de la Judicatura, sino que integre un Consejo Judicial Ciudadano que a su vez nombrará a las o los integrantes del Consejo de la Judicatura. Sostener lo contrario sería tanto, como afirmar que la gran mayoría de los mecanismos de designación existentes en las entidades federativas para el nombramiento de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales son inconstitucionales al prever una participación directa y relevante de sus congresos. Es de concluir que la designación del Consejo Judicial Ciudadano por parte del Legislativo de la Ciudad de México no constituye una relación de representación entre ambas instancias, así también la designación del Consejo de la Judicatura por el Consejo Ciudadano no implica una relación de subordinación.

El Consejo Judicial Ciudadano termina su encargo cuando nombra a los consejeros de la Judicatura, por lo que, una supuesta subordinación se torna imposible cuando una de las partes de la relación a su vez deja de existir. Por esta razón es que el diseño que establece el precepto impugnado para la integración de su Consejo de la Judicatura no supone una intromisión, dependencia o subordinación del Poder Judicial al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Por lo que hace al argumento respecto a los integrantes que van a componer el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, cabe mencionar que esa circunstancia está para resolución por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumulados 16/2017, 18/2017 y 19/2017; por lo cual, se apega a lo que resuelva el Máximo Tribunal.

Por lo que hace a la manifestación de la actora respecto a la prohibición de que el presidente del Tribunal Superior de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, no resulta inconstitucional,

ya que, si bien es cierto que el diseño del Consejo de la Judicatura Federal supone la participación del presidente en turno de la Suprema Corte de Justicia como su cabeza, no vemos en el artículo 122, apartado A, fracción IV, alguna indicación de que este mecanismo se deba replicar por la Ciudad de México, lo cual, conlleva a que no haya una violación a la independencia judicial.

Partiendo de lo anterior, el precepto impugnado 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México es coherente con la libertad configurativa que le otorga el mismo artículo 122 de la Constitución Federal, en lo que toca a su régimen interior y a su organización política y administrativa. La finalidad que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no sea el mismo que el Consejo de la Judicatura es para desvincular la administración, disciplina y carrera judicial de la labor propiamente jurisdiccional que llevan a cabo los Jueces capitalinos y los Magistrados que componen el Tribunal Superior de Justicia.

• **En cuanto al segundo concepto de invalidez**, el accionante insiste que los preceptos que impugna violan el principio de división de poderes; en ese caso en particular los argumentos que hace valer son inaplicables. Ahora bien, en el asunto en particular no hay violación en lo que hace a la división de poderes; siendo que el Consejo Judicial Ciudadano no está subordinado al Congreso Local, tal es el caso que dicho consejo no representa a la mayoría parlamentaria que los nombró. El hecho de que el Congreso Local sea quien designa a los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, no significa que éste sea extensivo al Poder Legislativo, siendo que dicho consejo carece de un mandato del poder que lo designa, lo que conlleva a que no estén limitados sobre su labor al conformar al Consejo de la Judicatura. Esto se corrobora al no haber disposición legal alguna en la que se deba de rendir cuentas al respecto al Legislativo Local sobre el sentido de su voto, ni éste puede vetar su decisión una vez hecha. Por tanto, los argumentos que manifiesta el accionante son totalmente improcedentes.

• **En cuanto al tercer concepto de invalidez**, los artículos 38, 209 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México; y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México no violan el principio de supremacía constitucional, ya que la accionante tiene la falsa apreciación de que se está contraviniendo lo establecido por los artículos 122, apartado A y 133 de la Constitución Federal, ya que en su dicho refiere que los preceptos legales impugnados deben estarse a la literalidad de la Carta Magna; sin embargo, es de mencionar que las leyes secundarias que pretenden establecer,

para un contexto determinado, un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional, esto podrá hacerse solamente en la medida en que aquél no se oponga a los estándares mínimos que sí están reconocidos por la Constitución Federal; por lo cual, en el caso, el artículo 122, apartado A, fracción IV, en ninguna de sus partes limita a la Ciudad de México para que en sus leyes secundarias se prohíba la creación del Consejo Judicial Ciudadano, y en ninguno de los preceptos de la Constitución Federal hace una prohibición al respecto. No debemos perder de vista que la creación del Consejo Ciudadano, es con el fin de que la actividad administrativa no sea un obstáculo para que los Jueces y Magistrados se avoquen más a cuestiones jurídicas y no administrativas.

• **En cuanto al cuarto concepto de invalidez**, menciona que el accionante realiza una serie de manifestaciones en las que pretende desestimar la creación del Consejo Judicial Ciudadano, así como el que haya un presidente para el Consejo de la Judicatura como para el Tribunal Superior de Justicia; no obstante, sus argumentos no tienen un valor específico en el que señale las razones legales o fácticas aplicables a la función tanto de dicho consejo y de las funciones específicas por las que no debería existir las 2 figuras del presidente.

La creación del Consejo Judicial Ciudadano vulnera los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica que se prevén en el artículo 16 de la Constitución Federal, en el sentido de que la creación de dicho consejo en ningún momento viola la autonomía del Poder Judicial Local, siendo que su única función es la designación de los integrantes del Consejo de la Judicatura, quien a su vez es el órgano que se encargará de la administración correspondiente de dicho poder local.

El accionante pretende justificar la supuesta inconstitucionalidad por lo que hace a la duración del cargo de presidente del Poder Judicial Local, bajo el argumento de que en las demás entidades federativas la temporalidad es de tres años y no de uno; no obstante en las reformas de la Constitución Federal que dio el origen a la Ciudad de México como una entidad federativa, en ninguna de sus partes se limita o se dice que en esa situación específica deba legislar de la misma forma que las demás entidades o como el Poder Judicial Federal. Consecuentemente al no haber una prohibición en la Constitución Federal, no podemos decir que los preceptos que se impugnan en la presente controversia sean inconstitucionales por no apearse a las decisiones propias de las demás entidades federativas.

• **En cuanto al quinto concepto de invalidez**, los artículos 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México; y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, en ningún momento vulneran la Constitución Federal, ya que la accionante dice que los artículos ya mencionados con antelación son contrarios al principio de independencia de los órganos de justicia, pues el mecanismo de designación de los miembros integrantes del Consejo Judicial Ciudadano que es antesala de la designación de los Jueces por la vía del Consejo de la Judicatura, implica involucramiento que afecta negativamente la relación que debe existir entre el juzgador y los justiciables. Además señala que el hecho de que el Consejo Judicial Ciudadano este conformado por un profesional del derecho, conlleva que se incida en forma directa o indirecta a que se produzca una vinculación de agradecimiento del juzgador designado hacia una persona. Lo cual se traduce en cuestiones meramente subjetivas, sin que aclare en qué se está vulnerando la Constitución Federal. En ese sentido y al cuestionar el proceso de designación del Consejo Judicial Ciudadano sobre una perspectiva subjetiva de una situación de favoritismo, sin que en sus argumentos medie una violación meramente constitucional, resulta totalmente improcedente su concepto de invalidez, ya que está prejuzgando un proceso de designación, sin alguna base legal.

Por lo que hace al reclamo que se dirige al jefe de Gobierno de la Ciudad de México en el quinto concepto de invalidez, la accionante no vierte argumento alguno en el que base la inconstitucionalidad sobre la errónea afirmación de que el jefe de Gobierno de la Ciudad de México haya expedido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y su reglamento. Cabe precisar que el anterior reclamo es totalmente contrario a derecho; siendo que el jefe de Gobierno de acuerdo a sus facultades no puede expedir una ley, ya que es una atribución de la Asamblea Legislativa, tal como lo establece el artículo 42, fracción VI, del Estatuto de Gobierno.

En este asunto, en particular, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México solamente promulgó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. La promulgación en comento se efectuó, para su publicación y observancia, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; transitorios primero y segundo del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016; así como los artículos 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En ese sentido, la intervención del jefe de Gobierno de la Ciudad de México en el proceso legislativo respectivo, se encuentra apegada a la Carta Magna y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

9. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República emitió su opinión en los términos siguientes:

- La causa de improcedencia alegada por la Asamblea Legislativa debe desestimarse porque la existencia o no de una invasión de competencias hacia el poder actor, requiere analizar el fondo del asunto. Apoya lo anterior, la jurisprudencia «P./J. 92/99», de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

- En cuanto al artículo 38, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, señala que, con la reforma al precepto 122, fracción IV, de la CPEUM, publicada en el DOF del 29 de enero de 2016, la entidad federativa tiene la potestad de establecer el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial de la CDMX. Luego, se otorgan amplias facultades a la Legislatura de la Ciudad para establecer las condiciones de ingreso, formación, permanencia y especialización de los integrantes del Poder Judicial Local. La CPEUM faculta a la entidad federativa para establecer el tiempo de permanencia tanto de los Magistrados como del presidente del Tribunal Superior de Justicia. Por tanto, es válido que el numeral impugnado establezca que este último permanecerá en su encargo un año sin posibilidad de reelección.

Afirma el procurador, que lo dispuesto en el artículo 122, fracción IV, configura una base mínima respecto de la regulación y organización política de la Ciudad de México, por tanto, procede reconocer la validez del artículo impugnado.

- Respecto del numeral 209, párrafo primero y fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sostiene que la conformación del Consejo de la Judicatura Local que prevén las normas impugnadas, siete consejeras o consejeros, de los cuales únicamente tres deberán contar con carrera judicial, no respeta los principios de autonomía e independencia judiciales contenidos en los artículos 40, 41, primer párrafo, y 122, apartado A, fracción IV, primer párrafo, de la CPEUM, pues se vulnera la autonomía del Poder Judicial de la Ciudad de México, ya que la mayoría de sus integrantes no provendrán del propio Poder Judicial, sino de uno ajeno –Consejo Judicial Ciudadano–. Lo que provoca una participación limitada de los miembros del Poder Judicial Local en las decisiones de administración que sólo a él le atañen, lo que provoca una merma en el correcto desempeño del mismo, ya que las decisiones que lo regirán funcionalmente provendrán de personas designadas por el Consejo

Judicial Ciudadano que no tiene pleno conocimiento de las necesidades del Poder Judicial para desempeñar correctamente la función de impartición de justicia.

Quienes decidirán sobre el funcionamiento y la toma de decisiones del Poder Judicial de la Ciudad serán personas que no pertenecen al mismo. Basta con que cuatro consejeros/as designadas por el Consejo Judicial Ciudadano –que no cuenten con carrera judicial– emitan su voto en determinado sentido, para que constituya decisión mayoritaria, aun y cuando los miembros que sí tengan origen judicial no estén de acuerdo con las decisiones tomadas.

De esta manera, se permite al Consejo Judicial Ciudadano, si así lo desea, coloque al Poder Judicial en un estado de dependencia o subordinación administrativa por conducto de los consejeros nombrados por aquel que no cuenten con carrera judicial al ser mayoría en el órgano de administración funcional del Poder Judicial.

Así pues, se permite indirectamente una intromisión del Consejo Ciudadano en la toma de decisiones administrativas del Poder Judicial de la Ciudad de México, en contravención a los principios de división de poderes y de autonomía e independencia judiciales, sobre todo si se trata del órgano competente en la adscripción y remoción de las y los Jueces y de las y los Magistrados, en términos de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial.

Añade el procurador que, en la acción de inconstitucionalidad 18/2017, se declaró la invalidez de la porción normativa contenida en el artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, al estimar que sin una mayoría de consejeros de carrera judicial, el "control de las decisiones" del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial local queda en manos de miembros ajenos a dicho poder y que no tienen conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, lo que vulnera la independencia y autonomía del Poder Judicial. Por tanto, estima que ha quedado sin materia el presente medio de control constitucional, ya que la porción normativa invalidada fue reproducida en el artículo 209 ahora impugnado.

- En lo que se refiere al artículo 210, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Afirma que la prohibición contenida en el penúltimo párrafo del artículo 210 es inconstitucional, ya que, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 18/2017, específicamente en el vigésimo tercer concepto de invalidez de la demanda, en el sentido de que la prohibición para que el presidente del Consejo de la Judicatura presida el Tribunal Superior de Justicia,

contenida en el artículo 35, inciso E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución Local, vulnera los principios de autonomía e independencia judiciales y de división de poderes.

La porción normativa impugnada es inconstitucional, ya que, entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia existe una estrecha vinculación que no puede ser disociada una de la otra, en tanto que la finalidad del primero es de servicio administrativo a la función netamente jurisdiccional del segundo, por lo que, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano que administrará, en este caso al Tribunal Superior de Justicia.

La prohibición que contiene la norma impugnada puede ocasionar un incorrecto desempeño del órgano al que administra, pues, al no existir participación directa de quienes conocen la función, competencia y facultades del propio Tribunal Superior de Justicia, las decisiones administrativas que tome el Consejo de la Judicatura pueden llegar al grado de controlar o invadir las atribuciones del tribunal, vulnerando así la autonomía e independencia judiciales y, por ende, el principio de división de poderes.

Destaca que en sesión plenaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 30 de agosto de 2018, se discutió la validez del artículo 35, inciso E, numeral 2, párrafo segundo, de la Constitución de la Ciudad, y se cuestionó la prohibición en cuestión; sin embargo, no se alcanzó la mayoría necesaria para declarar su invalidez.

- En cuanto al artículo 118 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sostiene que, de acuerdo con el marco constitucional federal, el ejercicio del Poder Judicial se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, que contará con una Sala Constitucional, el Consejo de la Judicatura, los tribunales y los juzgados, y en ningún momento se prevé la creación de un Consejo Judicial Ciudadano encargado de designar a los miembros que conforman el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México; a lo que se suma que, el numeral impugnado prevé el procedimiento para implementar el Consejo Judicial Ciudadano –elegido por el Congreso Local– sin existir sustento constitucional y justificación alguna, máxime si se considera que aquel consejo intervendrá en la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura, lo que transgrede la autonomía judicial.

Así pues, un Consejo Judicial Ciudadano no encuentra fundamento constitucional alguno, ya que, no está comprendido en la estructura que am-

para al Poder Judicial Local, además de que, su intervención en la selección del Consejo de la Judicatura derivará en una afectación directa a su autonomía, por lo que, el diverso artículo 218 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México que contiene el procedimiento para que el Congreso de la entidad designe a los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano resulta inconstitucional.

En sesión de 29 de agosto de 2018, el Tribunal en Pleno discutió la validez del numeral 2 del apartado E del artículo 35 de la Constitución Local, acerca de si la facultad del Consejo Judicial Ciudadano de nombrar a los integrantes del Consejo de la Judicatura vulnera o no los principios de separación de poderes e independencia judicial, mas no se alcanzó la mayoría calificada necesaria para invalidarlo, pues, se obtuvieron 7 votos.

Sostiene el procurador que la función de impartición de justicia no debe ciudadanizarse, porque la intervención del Consejo Judicial Ciudadano en la designación de los consejeros/as de la Judicatura que, a su vez, van a nombrar a los juzgadores, evidencia que intervendrán intereses ajenos a la función judicial, lo que pone en riesgo la autonomía e independencia judiciales.

El artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México no encuentra sustento en el orden jurídico mexicano, al prever el procedimiento para nombrar e integrar el Consejo Judicial Ciudadano por parte del Congreso de la entidad, ya que, tanto esa figura jurídica como sus facultades vulneran la autonomía e independencia judiciales.

- Considera que, las violaciones a los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica aducidas por el actor, en concreto, la falta de fundamentación de motivación de las normas generales impugnadas, son fundadas. Al efecto, acude a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 39/2013 que, entre otras cuestiones, determinó que en materia legislativa por fundamentación debe entenderse que el órgano emisor de la ley está facultado para ello, esto es, que actúa conforme al marco de atribuciones que le confiere la Constitución; y por motivación, que la disposición se refiere a relaciones sociales, situaciones o conductas que reclaman ser jurídicamente reguladas. Cita como apoyo las jurisprudencias «P./J. 50/2000», de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES."

De lo que se desprende que la SCJN ha establecido que el principio de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras, por lo que se estima que la creación de un Consejo Judicial Ciudadano que tiene similares facultades a las que ya detenta el Consejo de la Judicatura local se materializa en un exceso que invade el ámbito competencial del Poder Judicial de la entidad.

De acuerdo con la jurisprudencia, si para que un acto legislativo se estime fundado, es necesario que la autoridad actúe dentro del ámbito de sus funciones y competencias, por tanto, si la Asamblea Legislativa legisló creando un órgano de gobierno distinto para el Poder Judicial local que no encuentra sustento en dispositivo constitucional federal alguno, es evidente que las normas impugnadas que contiene lo relativo al Consejo Judicial Ciudadano carecen de fundamentación y, por consiguiente, deberá declararse su invalidez.

10. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

11. **Retorno.** En proveído de presidencia de diecinueve de marzo de dos mil diecinueve, y dado que la Ministra Yasmín Esquivel Mossa asumió la ponencia que correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, se le turnó este expediente como instructora del procedimiento, en virtud de su reciente designación.⁸

III. Competencia

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II de dicho precepto; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁷ Fojas 190 a 193 del expediente.

⁸ Foja 200 de autos.

IV. Oportunidad

13. El artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece en sus fracciones I y II el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos o normas generales.⁹

14. En el caso de normas generales,¹⁰ a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; o bien, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

15. El cómputo para la presentación de la demanda debe realizarse tomando en cuenta el día en que se publicaron las normas generales impugnadas, esto es, el cuatro de mayo de dos mil dieciocho.

16. Por tanto, si se toma esa fecha como referente, se puede concluir que la demanda se promovió de manera oportuna, ya que el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia culminó el viernes quince de junio de dos mil dieciocho.¹¹ Luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el quince de junio de dos mil dieciocho, tal como se advierte del reverso de la hoja cuarenta y uno vuelta del expediente, **debe concluirse que fue oportuna.**

V. Legitimación activa

17. El Poder Judicial de la Ciudad de México, compareció por conducto del presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura

⁹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

¹⁰ Al respecto, puede consultarse la jurisprudencia **P./J. 65/2009**, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

¹¹ Se descuentan del cómputo los días sábados 5, 12, 19 y 26 de mayo así como 2 y 9 de junio; y domingos 6, 13, 20 y 27 de mayo, así como 3 y 10 de junio, por haber sido inhábiles conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder judicial de la Federación.

de la entidad, Álvaro Augusto Pérez Juárez, quien acreditó ese carácter con copia certificada del acta de la sesión del Pleno del tribunal superior de treinta de marzo de dos mil diecisiete, en la que fue designado como tal para el periodo comprendido de abril de dos mil diecisiete a diciembre de dos mil dieciocho, y cuyas atribuciones para ostentar la representación jurídica del poder actor están previstas en el artículo 36, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; y, finalmente, el poder actor es un órgano legitimado para promover la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción h), de la Constitución Federal.

VI. Legitimación pasiva

18. En el auto de admisión de dieciocho de junio de dos mil dieciocho se tuvo como demandados a la Asamblea Legislativa y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México.¹²

19. El órgano legislativo local es representado por el diputado Leonel Luna Estrada, presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en la cual consta su designación en tal cargo¹³ y sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 42, fracción II, de la ley orgánica de ese órgano legislativo.

20. El jefe de Gobierno de la entidad, fue representado por Emmanuel Néquiz Castro, en su carácter de director general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, quien acreditó su personalidad y nombramiento con la documental que obra a fojas 123 de autos, y cuyas atribuciones para representar al jefe de Gobierno se prevén en el artículo 116, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal en relación con la primera parte del primer párrafo del artículo 5o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública de la entidad.

21. Conforme a lo anterior, este Pleno considera que, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno, ambos del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se les imputa la expedición de las normas generales impugnadas, y ha quedado

¹² Fojas 54 a 55 vuelta del expediente.

¹³ Fojas 62 a 114 del expediente.

demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dichos poderes.

VII. Causas de improcedencia

22. La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, por conducto del presidente de la Comisión de Gobierno, afirma que es improcedente la controversia, porque no se afecta el ámbito de atribuciones del poder actor.

23. Dichas afirmaciones deben desestimarse, porque el análisis de la invasión de la competencia del poder actor, involucra un análisis del fondo del asunto, mismo que no corresponde realizar en este apartado. Sirve de apoyo la tesis número P/J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁴

24. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni al advertir alguno otro de oficio, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

VIII. Estudio de fondo

25. La parte actora plantea que los artículos 38, párrafo primero, 209, párrafo primero, y 210, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como 118, fracción III, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicados en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, vulneran los preceptos 5, 9, 16, 17, 39, 40, 116, 122 fracciones I y IV, y 133 de la Constitución Federal, en relación con el 1o. de la propia Norma Fundamental, y 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos porque, en su opinión, la creación de un Consejo Judicial Ciudadano con la facultad de intervenir en el nombramiento de los consejeros de la Judicatura de la entidad y, por tanto, de manera indirecta, en la designación y remoción de los Jueces y Magis-

¹⁴ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, de contenido: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

trados, así como en las demás decisiones administrativas del Poder Judicial Local; la integración del Consejo de la Judicatura sólo con 3 consejeros de carrera judicial; la prohibición expresa para que quien presida el Tribunal Superior de Justicia también lo sea en el Consejo de la Judicatura, así como, la duración limitada a un año improrrogable en el cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia, vulneran los principios de autonomía e independencia judiciales y, por consiguiente, el de división de poderes.

26. Ante todo debe precisarse que, en el precedente de la acción 15/2017 y sus acumuladas (no electoral),¹⁵ este Pleno declaró la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución de la Ciudad de México, que establecía que sólo tres de las y los consejeros debían provenir del Poder Judicial, por consiguiente, **procede extender dicha declaratoria de invalidez al artículo 209, parte final del párrafo primero,¹⁶ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, en la porción normativa que indica "de los cuales tres deberán contar con la carrera judicial"**, ahora impugnado, en virtud de que, tal disposición de la ley orgánica contiene la misma previsión que ya ha sido considerada como inconstitucional.

27. Precisado lo anterior, este Tribunal Pleno estima que, por lo que hace a los restantes artículos impugnados en la presente acción, son esencialmente fundados los conceptos de invalidez, toda vez que, las normas generales impugnadas, son parte de un sistema que lesiona la independencia del Poder Judicial Local en el grado más grave de violación que es la subordinación y, en consecuencia, su autonomía en la gestión administrativa de dicho poder, lo que incide necesariamente en la correcta función del mismo.

¹⁵ Resueltas en sesión pública de 6 de septiembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

¹⁶ "Artículo 209. El Consejo de la Judicatura se integra por siete consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano, **de los cuales tres deberán contar con la carrera judicial.** "El Consejo de la Judicatura funcionará en Pleno y en Comisiones y contará con los órganos auxiliares necesarios para el desempeño de sus atribuciones. Para que funcione en Pleno, bastará la presencia de cinco de sus miembros.

"I. Será competente en la adscripción y remoción de las y los Jueces y de las y los Magistrados, sin perjuicio de la facultad del Pleno del Tribunal Superior de Justicia de revocar o modificar los acuerdos que al efecto emita el Consejo de la Judicatura, en los términos que señala esta ley.

"II. Velará por los derechos humanos laborales de las personas servidoras públicas para nombrar y remover al personal administrativo.

"III. Nombrará y removerá al personal administrativo del Poder Judicial respetando el servicio civil de carrera, a propuesta de las y los titulares de los órganos; y en la aplicación de las normas que regulan las relaciones de trabajo de las personas servidoras públicas y los poderes de la Ciudad, así como las demás facultades que la ley señale; y

"IV. Tendrá las demás facultades que la Constitución Local y la presente ley establezcan."

28. En efecto, ya el Tribunal Pleno ha señalado las modalidades en que pueden presentarse actos de intromisión, dependencia o subordinación entre poderes, las cuales se materializan bajo las siguientes condiciones:¹⁷

a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;

b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

29. Asimismo, siguiendo los criterios de este Pleno respecto del principio de división de poderes tratándose de los Poderes Judiciales, en el caso se deberá verificar: (i) si el nuevo diseño institucional del Consejo de la Judicatura provoca un deficiente o incorrecto desempeño de las funciones de la función judicial de la Ciudad de México, de modo que no pueda desplegar debidamente sus facultades; (ii) si implica la intromisión del órgano legislativo de la ciudad en la esfera de competencia del Poder Judicial de la entidad, o se coloca al actor en un estado de dependencia o de subordinación con respecto al demandado; inclusive; (iii) si la intromisión, dependencia o subordinación se da respecto del nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial Local; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.¹⁸

¹⁷ Al respecto, ya este Alto Tribunal ha reconocido estos principios en las tesis de jurisprudencia números P./J. 83/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 80/2004, por ejemplo, de rubros: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "DIVISIÓN DE PODERES, PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

¹⁸ Jurisprudencia P./J. 111/2009 y 113/2009, de rubros: "DIVISIÓN DE PODERES A NIVEL LOCAL. DICHO PRINCIPIO SE TRANSGREDE SI CON MOTIVO DE LA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

30. Debiendo destacar además lo que, respecto de los Consejos de la Judicatura, como órganos que integran a los Poderes Judiciales, ha interpretado esta Corte de conformidad con el modelo constitucional que se prevé en el artículo 100 de la Norma Fundamental. Así, en la controversia constitucional 32/2007, del análisis de las reformas a dicho precepto realizadas en 1994 y 1999, el Pleno advirtió que:

"... el Constituyente de la República ha procurado y enfatizado que la composición del Consejo de la Judicatura Federal sea mayoritariamente de personas que provengan del propio Poder Judicial. Lo anterior trae, a la luz del sistema federal y del principio de división funcional de poderes, los siguientes beneficios:

"1. Se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas.

"2. Se respeta el principio de división de poderes al acotar funciones a otros poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial.

"3. Se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial de la Federación por personas designadas por poderes ajenos al mismo.

"4. De igual forma, se garantiza que siempre exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial de la Federación en la toma de decisiones administrativas y organizacionales de casa, es decir, del indicado poder.

"Bajo estas premisas se conformó el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación, integrado con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y cuatro, con siete miembros: el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dos designados por el Senado, un Magistrado de un Tribunal Colegiado, uno de un Tribunal Unitario, un Juez de Distrito y uno más designado por el presidente de la República. Es decir, cuatro integrantes del Poder Judicial de la Federación, dos por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal.

ESTABLECIDAS POR EL LEGISLADOR, SE PROVOCA UN DEFICIENTE O INCORRECTO DESEMPEÑO DE UNO DE LOS PODERES DE LA ENTIDAD FEDERATIVA RESPECTIVA." y "CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DISEÑO ESTABLECIDO POR EL CONSTITUYENTE LOCAL PARA SU INTEGRACIÓN, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE DIVISIÓN DE PODERES Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES."

"La reforma del Pacto Federal de mil novecientos noventa y nueve, sostuvo la integración mayoritaria de personas de extracción jurisdiccional en el Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación (actualmente en vigor), a saber, con siete miembros: el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tres designados por el Pleno de la Corte de entre Magistrados y Jueces de Distrito, dos por el Senado y uno por el Presidente de la República. Es decir, cuatro integrantes del Poder Judicial de la Federación, dos por el Senado y uno por el Ejecutivo Federal."

31. En dicho precedente, el Pleno señaló además que un modelo semejante se replicó para el entonces Distrito Federal, esto es, el Constituyente permanente federal, estableció en el artículo 122, apartado C, base cuarta, fracción II, de la Constitución Federal, un Consejo de la Judicatura local compuesto por siete miembros: uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, los restantes serían: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez Penal, uno designado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Esto es, cuatro integrantes del Poder Judicial del Distrito Federal, dos por parte del órgano legislativo local y uno por el entonces jefe de Gobierno.

32. Al respecto, del diseño constitucional, el Pleno sostuvo la siguiente interpretación:

"La conformación así establecida refleja el principio constitucional que garantiza el respeto a la división de poderes, porque permite un apropiado desempeño del Poder Judicial a través de su debida administración mayoritariamente conformada con integrantes de su propia extracción, de manera que las decisiones que se tomen provengan preferentemente de personas que han desempeñado funciones jurisdiccionales y, por ende, que conocen las necesidades específicas para el adecuado desempeño de la actividad encomendada al Poder Judicial, además, se evita la desconfianza que puedan ocasionar las decisiones de personas ajenas al indicado poder, en cuanto se elimina la sospecha de una posible intervención en la administración de éste por parte de personas designadas por los otros poderes.

"Todo ello, como se indica, a fin de garantizar el pleno respeto de la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones.

"Como se advierte de lo anteriormente desarrollado, la Constitución Federal ha sentado varios principios relativos a los Consejos de la Judicatura como órganos de administración de los Poderes Judiciales, siendo los que por su importancia sobresalen, los siguientes:

"1. En la suma total de componentes de un Consejo, debe haber más sujetos directamente extraídos del propio Poder Judicial al que administrará, al cual previsiblemente regresarán una vez que terminen sus funciones; y

"2. La conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará."

33. Lo anterior, en la inteligencia de que tales principios tienden al pleno respeto a la división de poderes como expresión de una correcta distribución de funciones, pues se garantiza que la función jurisdiccional se vea reflejada en las decisiones administrativas; se acotan funciones de otros Poderes para no permitir que, en ningún caso, formen mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial; se evitan suspicacias nocivas relativas a una posible intervención en la administración del Poder Judicial por parte de personas designadas por Poderes ajenos al mismo y, finalmente, se garantiza que exista una mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizacionales del indicado poder, todo lo cual conduce a desempeñar correctamente la función encomendada relativa a otorgar una adecuada impartición de justicia hacia los gobernados.¹⁹

34. Además, se estableció que, en la creación de los Consejos de la Judicatura, cuando los Estados decidan establecerlos en sus regímenes interiores, ello no debe contravenir los principios constitucionales, particularmente los consagrados en los artículos 40, 41, 49 y 116, por el contrario, debe seguirse garantizando la autonomía e independencia judiciales, en función del principio general de división de poderes. Esto es, deberán extraerse los principios generales que el Constituyente Permanente ha establecido para los Consejos de la Judicatura en pleno acatamiento al sistema federal imperante en el país.

35. Por último, también este Tribunal Pleno ha señalado que la autonomía de la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales (artículo 17 constitucional), constituye una condición necesaria para que estos poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues, sin ésta, se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, cuestiones que difícilmente podrían

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 112/2009, de rubro: "CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN."

cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, por lo que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.²⁰

36. Ahora bien, las normas generales de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México impugnadas, establecen que la designación de las y los consejeros de la Judicatura local y de sus vacantes estará a cargo del Consejo Judicial Ciudadano; la duración de un año en el cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia, sin que tal persona pueda volver a ocuparlo ni de forma sucesiva ni alternada;²¹ y, por último, que quien presida el Consejo de la Judicatura no podrá presidir a la vez el Tribunal Superior de Justicia.²²

²⁰ Este criterio consta en el precedente de la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.—La autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además, dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.". Consultable en Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187.

²¹ "Artículo 38. La o el Magistrado que presida el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México **durará en su cargo un año** y será electo por mayoría de votos en sesión pública y mediante sufragio secreto. La persona que haya sido electa para este cargo **no podrá volver a ocuparlo ni de forma sucesiva ni alternada, independientemente de la calidad con la que lo haya ostentado.**"

²² "Artículo 210. Los integrantes del Consejo de la Judicatura durarán seis años en el cargo y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. **En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección.** Las consejeras y consejeros de la judicatura elegirán de entre sus miembros, por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a la persona que lo presidirá. Quien lo presida durará en su encargo tres años sin posibilidad de reelección alguna, sea sucesiva o alternada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado. Las y los consejeros serán sustituidos en forma escalonada cada dos años.

"Quien preside el Consejo de la Judicatura no podrá presidir el Tribunal Superior de Justicia.

"Las y los consejeros deberán reunir los requisitos que para ser Magistrada o Magistrado establece el artículo 21 de esta ley."

37. Asimismo, el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México impugnado, prevé el procedimiento para la elección del Consejo Judicial Ciudadano y sus facultades, entre otras, designar a las y los consejeros de la judicatura.²³

38. De lo que se desprende que, los numerales 38, 209 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 118 de la Ley Orgánica del Congreso, ambos ordenamientos de la Ciudad de México, analizados en su conjunto, conforme a su texto integran –no sólo la porción normativa impugnada–, hacen un diseño del Consejo de la Judicatura de la entidad que no respeta los principios de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, de división de poderes.

39. En efecto, en el caso de la Ciudad de México, destaca que el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que el Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la propia Constitución, y las bases que establece el mismo precepto 122, entre ellas:

a) El mandato en el sentido de que la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico; el poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo 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;

²³ "Artículo 118. Para la elección del **Consejo Judicial Ciudadano** se seguirá el siguiente procedimiento:

"I. El Congreso abrirá una convocatoria para que en el término de cinco días las instituciones académicas, civiles y sociales presenten sus propuestas para ocupar las once plazas o, en su caso, alguna de sus vacantes;

"II. La mesa directiva turnará la o las propuestas a la o las comisiones que corresponda de acuerdo a la materia de que se trate, con la única finalidad de que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad que establece la Constitución Local, y

"III. La comisión emitirá un dictamen a fin de que el mismo sea puesto a consideración del Pleno; conforme a las reglas generales establecidas en el artículo 120 de la presente ley.

"Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

"a) Designar a las y los consejeros de la judicatura.

"b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México; y,

"c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción."

b) El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad;

c) El titular del Poder Ejecutivo se denominará jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad;

d) El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial; y,

e) La investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

40. Ahora bien, este Pleno, al resolver la citada acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas (no electoral), al declarar la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, de la Constitución Local (referente a la integración del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, con sólo 3 consejeros y/o consejeras de carrera judicial), por estimar que dicho precepto vulneraba los principios fundamentales de autonomía e independencia judiciales y de división de poderes, apoyó tal determinación esencialmente en que, nuestro orden constitucional tutela la independencia y autonomía judicial como lo ha interpretado el propio tribunal en la ya citada controversia constitucional 32/2007, en el sentido de que si bien, la Constitución Federal no regula la manera en que los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas deban integrarse o funcionar, sí es plausible acudir a los principios constitucionales que rigen el diseño del órgano de la judicatura federal –que en esa época también normaban al del entonces Distrito Federal– entre ellos, la conformación mayoritaria de miembros de carrera judicial en ambos órganos.

41. Así pues, al resolver la diversa acción 15/2017 y sus acumuladas también se estableció que, del proceso legislativo que dio lugar a la reforma judicial de mil novecientos noventa y cuatro, se desprendían las razones por las que es necesaria la conformación mayoritaria de miembros de carrera judicial, en tanto que dichos consejos tienen como objetivo descargar a los órganos judiciales de las labores referentes al nombramiento, adscripción y disciplina

del Poder Judicial y de otras labores administrativas para que puedan concentrar su atención en la impartición de justicia. Además, en el ejercicio de su función también están obligados a garantizar la independencia y autonomía del Poder Judicial.

42. Asimismo, en el precedente 15/2017 y acumuladas, la Corte aludió a las obligaciones internacionales de México, en cuanto que las entidades federativas deben tutelar ciertas garantías esenciales para el ejercicio de la función judicial, entre las que se encuentran las "garantías reforzadas de estabilidad.", así como, el énfasis que ha puesto la Corte Interamericana de los Derechos Humanos acerca de que no basta que haya preceptos legales que consagren la independencia judicial, sino que, es necesario que tenga verificativo en la práctica.

43. Además, se puntualizó que el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, mandata que la Constitución de la Ciudad de México garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, por tanto, está claro que la norma local está obligada a estructurar su Consejo de la Judicatura tutelando en todo momento la independencia y autonomía judiciales, en virtud de las facultades que se le dan para incidir en estas garantías judiciales que el Estado Mexicano debe respetar. Tales facultades son, entre otras, nombrar, adscribir y remover a los Jueces y Magistrados, la disciplina judicial y la eventual remoción del personal administrativo del Poder Judicial, así como la elaboración del presupuesto de egresos del mismo Poder Judicial.

44. Esto es, el Consejo de la Judicatura de la entidad, tiene atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales que inciden sobre las garantías de autonomía e independencia del Poder Judicial capitalino en general, y de los juzgados y tribunales locales, en particular.

45. Razones por las que, el precedente 15/2017 y acumuladas, concluyó que la tutela de la autonomía e independencia judiciales exige una conformación mayoritaria de Jueces y Magistrados que provienen del propio Poder Judicial, siendo que, también deben garantizarse aquellos principios tratándose del Consejo de la Judicatura, como parte del Poder Judicial, pues, sin una mayoría de miembros de carrera judicial, el control de las decisiones del órgano que lo administra queda en manos de miembros ajenos al Poder Judicial, y que no tienen prima facie conocimiento de la labor jurisdiccional que administran, estructuran, vigilan y organizan.

46. Siguiendo la misma línea interpretativa, y conforme al marco constitucional y la jurisprudencia de este Pleno –incluido el último precedente de

las acciones 15/2017 y sus acumuladas— en la presente controversia constitucional puede válidamente concluirse que los artículos 38, primera parte del párrafo primero, 209, párrafo primero y 210, párrafos primero y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y 118 de la Ley Orgánica del Congreso, ambos de la Ciudad de México, resultan inconstitucionales, al contravenir los principios constitucionales de autonomía e independencia judiciales y, por tanto, el de división de poderes, consagrados en el artículo 122.

47. En efecto, como hemos señalado, nuestro estudio debe hacerse considerando el diseño de la función judicial en su integridad, y no de manera aislada o fragmentada las normas impugnadas, ya que, es un hecho que estamos ante la forma en que el legislador local visualizó al Consejo de la Judicatura local y su articulación ante los demás órganos que integran el Poder Judicial capitalino: Tribunal Superior de Justicia, y los Jueces y Magistrados.

48. El artículo 122 de la Constitución Federal establece para la Ciudad de México, entre otras bases, que el Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política Local, siendo enfática la Norma Fundamental en que el ordenamiento local **garantizará la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones**; dispone también que, la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

49. Por su parte, el Constituyente Permanente de la Ciudad de México, en la Constitución Política²⁴ de la entidad, previó lo relativo a la función judicial, en lo que nos interesa, de la manera siguiente:

a) El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia que contará con una Sala Constitucional; un Consejo de la Judicatura y Juzgados;

b) La administración, vigilancia, evaluación, disciplina y servicio de carrera del Poder Judicial estarán a cargo del Consejo de la Judicatura local, el cual designará a las y los Jueces de acuerdo a lo dispuesto en la propia Constitución de la entidad y la ley en la materia;

c) A propuesta del consejo, mediante ternas, las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia serán designados y en su caso ratificados, por las dos terceras partes de las y los diputados locales.

²⁴ Artículos 35 y 37.

d) Los tribunales funcionarán en Pleno y en Salas, siendo el Consejo de la Judicatura el que determine el número de Salas, Magistraturas, Jueces y demás personal con el que contará.

e) Son principios fundamentales la autonomía e independencia de las personas que integran el Poder Judicial. Principios que se deberán garantizar en su ley orgánica.

f) Las y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia elegirán por mayoría de votos en sesión pública, y mediante sufragio secreto, a quien habrá de presidirlo; cargo que durará un año, sin posibilidad de reelección sucesiva o alternada.

g) Se establecen las facultades y atribuciones del tribunal superior, entre ellas, ejercer el control de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, y determinar la inaplicación de las leyes o decretos contrarios a la Constitución Política de la entidad, en las materias de sus respectivas competencias.

h) Se prevé además la existencia de medios alternativos de solución de controversias, y para ello se crea el Centro de Justicia Alternativa, como órgano desconcentrado del tribunal superior, cuyo titular será nombrado por el Consejo de la Judicatura, en términos de la ley orgánica. La Constitución Local establece al efecto las facultades de dicho centro.

i) El Consejo de la Judicatura es un órgano del Poder Judicial dotado de autonomía, independencia técnica y de gestión para realizar sus funciones. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables. Se integra por 7 consejeras o consejeros designados por el Consejo Judicial Ciudadano.

j) Quien lo presida no podrá a la vez presidir el Tribunal Superior de Justicia.

k) Las y los consejeros durarán en su cargo 6 años, sin posibilidad de reelección.

l) Al presentarse una ausencia definitiva de algún integrante el Consejo Judicial Ciudadano deberá sustituirlo en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, sin posibilidad de reelección.

m) Las y los consejeros, por mayoría de votos en sesión pública, elegirán a quien lo presidirá, cargo que ocupará por tres años, sin posibilidad de ree-

lección, sea sucesiva o alternada. Las y los consejeros serán sustituidos en forma escalonada cada dos años.

n) Para ser integrante del Consejo de la Judicatura se deben cubrir los requisitos que prevén las fracciones I a V del artículo 95 de la Constitución Federal²⁵ y los que disponga la Constitución Local.

o) Mandata que la función de las y los consejeros se deberá ejercer con independencia e imparcialidad. Sus actos y decisiones no podrán modificar las resoluciones o invadir la función jurisdiccional depositada en los órganos del Poder Judicial local, ni afectarán las resoluciones de las y los Jueces y Magistradas o Magistrados.

p) Las y los consejeros podrán ser removidos en los términos que señala la propia Constitución Local, estarán sujetos a las mismas responsabilidades que las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de la Sala Constitucional; y recibirán el mismo salario y prestaciones que éstos.

q) El Consejo de la Judicatura será competente en la adscripción y remoción de Jueces y Magistrados; para nombrar y remover al personal administrativo del Poder Judicial, aplicar las normas que regulan las relaciones de trabajo de las personas servidoras públicas y los poderes de la Ciudad, así como las demás facultades que la ley le señale.

r) También le corresponde elaborar el presupuesto del Poder Judicial y remitirlo al jefe de Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.

s) Se faculta además al Consejo de la Judicatura para que, mediante acuerdos generales, establezca juzgados de tutela en las demarcaciones territoriales.

50. Asimismo, en el propio capítulo referente a la función judicial, el Constituyente Permanente de la entidad, creó el Consejo Judicial Ciudadano, respecto del cual, destaca que:

a) Se integrará por once personas, siete serán profesionales del derecho;

²⁵ Artículo 95.

b) El cargo no será remunerado;

c) Serán **designados** por dos terceras partes del Congreso mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales que al momento de hacer la propuesta tengan al menos cinco años ininterrumpidos de haberse constituido;

d) El consejo concluye una vez ejercida su función;

e) Sus atribuciones son:

(i) **Designar** a las y los consejeros de la Judicatura;

(ii) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de la ciudad; y,

(iii) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción.

51. Al respecto, es relevante considerar que también en sesión pública de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, este Pleno, al resolver la diversa controversia constitucional 81/2017, declaró la invalidez de los artículos 35, apartados B, numeral 9, en su porción normativa "**Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna**", y E, numerales 2, párrafos primero, en su porción normativa "**designados por el Consejo Judicial Ciudadano**", y segundo, y 10, así como 37, numeral 3, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, y, en vía de consecuencia, de los artículos 35, apartado E, numeral 3, en su porción normativa "**En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo, sin posibilidad de reelección.**", y transitorio vigésimo tercero, párrafo tercero, de la referida Constitución.

Inconstitucionalidad del Consejo Judicial Ciudadano

52. Vale recordar que los numerales impugnados de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México –38, 209, primera parte, del primer párrafo, y 210–, en concordancia con lo que establecían las citadas disposiciones de la Constitución Política Local, ya invalidadas, regulan lo relativo a la designación de las y los consejeros de la Judicatura por parte del Consejo

Judicial Ciudadano; la prohibición de que quien preside el Consejo de la Judicatura también presida el Tribunal Superior de Justicia; y la duración en el cargo de presidente de ese tribunal, de un año, sin posibilidad de reelección, sea sucesiva o alternada. Asimismo, el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México que también se impugna, establece, en primer lugar, el procedimiento para elegir al Consejo Judicial Ciudadano y, en segundo lugar, sus atribuciones.

53. Ante todo, se debe tener presente que este Tribunal Pleno, al resolver la referida **controversia 81/2017**, en sesión de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, estableció lo siguiente:

"Recordamos que el artículo 35, apartado E, numeral 2, primer párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México establece que los consejeros de la judicatura capitalinos son nombrados por el Consejo Judicial Ciudadano. Por su parte, el artículo 37 de la misma Constitución establece que una mayoría calificada de dos terceras partes del Congreso de la Ciudad designará once integrantes del Consejo Judicial, provenientes de las propuestas que presenten instituciones académicas, civiles y sociales, que cesará su encargo cuando cumpla su función. El mismo artículo 37, numeral 3, inciso a), señala que este Consejo Judicial nombrará a uno o más consejeros de la Judicatura.

"Para este Pleno, el mecanismo de nombramiento de los consejeros de la judicatura de la Ciudad de México por medio de un Consejo Judicial Ciudadano, que el Poder Legislativo conforma en su totalidad, viola los principios de separación de poderes y la independencia judicial. Las razones para llegar a esta conclusión son: (i) el mecanismo de nombramiento por parte del Consejo Judicial constituye un lazo entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial local, al nombrar –si bien de forma indirecta– a la totalidad del Consejo de la Judicatura que es parte del Poder Judicial local; (ii) el mecanismo de nombramiento puede generar suspicacias nocivas en el Poder Judicial sobre el modo en el que los consejeros de la judicatura –tanto los que pertenecen al mismo Judicial, como los externos– pudieran tener dependencia indirecta del Congreso Local; y, (iii) finalmente, porque los Magistrados locales no intervienen en el nombramiento de sus pares en el Consejo de la Judicatura, que es su principal órgano de gobierno.

"Partimos de la base de que cae dentro de la facultad configurativa del Constituyente capitalino determinar la estructura y funcionamiento de su Consejo de la Judicatura. Sin embargo, como hemos dejado claro en nuestros precedentes, los mecanismos que rijan la vida del Consejo capitalino deben cumplir con los extremos de la independencia judicial y la separación de pode-

res. Como adelantamos en el párrafo anterior, esto no se cumple en el caso en estudio.

"En primer lugar, al designar el Congreso a la totalidad de los consejeros judiciales que nombrarán a los miembros del Consejo de la Judicatura se crea una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial. Mediante este mecanismo el Congreso podría controlar, a través del Consejo Judicial Ciudadano, la conformación y, por tanto, el funcionamiento del Consejo de la Judicatura que es el centro neurálgico del Poder Judicial, por las atribuciones orgánicas, funcionales, sistemáticas y estructurales del Consejo de la Judicatura en todo el Poder Judicial. En otras palabras, a través del Consejo Judicial Ciudadano, el Congreso controla el mecanismo de nombramiento de quien administrará la función jurisdiccional, vulnerando la autonomía judicial y la separación de poderes.

"En la misma línea de razonamiento, el mecanismo en estudio excede el objetivo de los mecanismos de colaboración de poderes que pueden existir al nombrar a los consejeros de la judicatura. En ese sentido, es cierto que los Consejos de la Judicatura de las entidades federativas pueden tener mecanismos mixtos para su conformación, dejando que el Poder Ejecutivo y el Legislativo intervengan nombrando a algunos de sus miembros, como sucede en el modelo del Consejo de la Judicatura Federal. Sin embargo, la medida en estudio excede el propósito de un sistema de contrapesos a la función 'contramayoritaria' de los Jueces por parte de los representantes populares electos, pues impide la colaboración de poderes –excluye al Judicial– e implica, al contrario, que la totalidad de los nombramientos de los consejeros de la judicatura esté bajo el total control del Poder Legislativo, vulnerando así la independencia y autonomía judicial.

"En segundo lugar, el mecanismo de estudio vulnera la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial al generar suspicacias nocivas sobre los nombramientos de los consejeros de la judicatura de la Ciudad de México. Nuestros precedentes han confirmado los criterios de la tesis jurisprudencial del Pleno P/J. 112/2009 que estableció que el principio de autonomía judicial lleva consigo que los consejeros de la judicatura de las entidades garanticen la no intervención de otros poderes y así evitar que en cualquier caso formen una mayoría que incida en las decisiones administrativas del Poder Judicial. Según la misma tesis –que citamos con anterioridad– se deben evitar suspicacias nocivas sobre una posible intervención en las decisiones administrativas del Poder Judicial por parte de personas designadas por otros poderes.

"En ese sentido, este Pleno considera que no basta con establecer una mayoría de consejeros de la judicatura internos del Poder Judicial para garantizar la no intervención del Poder Legislativo en el Consejo de la Judicatura local y, a través de éste, en el mismo Poder Judicial al que el Consejo Pertenece. También es necesario declarar la invalidez del mecanismo de nombramiento que se impugna pues la intervención indirecta del Congreso Local en la designación de todos los consejeros de la judicatura implica un riesgo de manipulación de las decisiones del Consejo por parte de una mayoría parlamentaria. Este riesgo genera suspicacias nocivas que vulneran la autonomía judicial y, por ello, constituye precisamente una injerencia indebida del Legislativo en el funcionamiento del Poder Judicial mediante la designación de la totalidad de los consejeros de la judicatura. Adicionalmente, el hecho de que sólo siete de los once consejeros del Consejo Judicial Ciudadano deban ser profesionales del derecho genera también suspicacias nocivas pues dicho requisito no garantiza que tengan el conocimiento necesario de las cuestiones técnicas de política judicial para nombrar debidamente a los consejeros de la judicatura que ejercen una función primordial y central para el Estado Mexicano.

"Finalmente, en tercer lugar y como contrapartida al argumento anterior, la mayor representatividad de los integrantes del Poder Judicial en la toma de decisiones administrativas y organizaciones del Consejo de la Judicatura, cuya necesidad esta Suprema Corte estableció en la tesis P/J. 112/2009, ya citada, se garantiza no sólo ordenando que la mayoría de los consejeros de la judicatura provengan del Poder Judicial que administra sino también y necesariamente cuando el propio Poder Judicial participa en el nombramiento de estos consejeros de carrera judicial. No obstante, el mecanismo en estudio impide dicha participación pues la deja por completo en manos de agentes extraños al Poder Judicial, por lo que vulnera su independencia y autonomía. Como dichos agentes externos –los miembros del Consejo Judicial Ciudadano– son designados en su totalidad por el Legislativo, el mecanismo también vulnera la separación de poderes, como se viene argumentando."

54. Por consiguiente, la configuración del Consejo de la Judicatura en la Ciudad de México se hizo, no desde la base de que dicho órgano es de servicio administrativo a dicha función, sino que, termina por propiciar la intromisión de un poder en otro, y además genera que la titularidad de la función judicial en lugar de recaer en el Tribunal Superior de Justicia, pase al Consejo de la Judicatura. Lo cual es inadmisibles a la luz de los principios fundamentales que hemos referido aplican a ese tipo de órganos de los Poderes Judiciales.

55. En efecto, como ya referimos, esta Suprema Corte ha interpretado que, si bien en términos del precepto 122 de la Constitución Federal el legis-

lador local está facultado para regular lo relativo a la función judicial, también es cierto que, en esa tarea, está sujeto a las bases que la Norma Fundamental prevé particularmente en el citado artículo 122, y a respetar los principios constitucionales que rigen la función judicial, lo cual comprende la configuración de los Consejos de la Judicatura.

56. En el presente asunto, la inconstitucionalidad viene dada, como se determinó inclusive en la diversa controversia constitucional 81/2017, con la previsión de las leyes orgánicas de que la designación de las y los consejeros de la Judicatura local **–los siete–** excluya al propio Poder Judicial, sólo participa el Congreso de la entidad, y son nombrados directamente por un Consejo Judicial Ciudadano, que sólo se integrará para llevar a cabo, entre otras funciones, tal designación de forma directa, una vez cumplido su objeto se desintegra, y el cargo no será remunerado.

57. Que tal Consejo Judicial Ciudadano se formará por once personas, **nombradas por las dos terceras partes del Congreso de la Ciudad de México**, a partir de las propuestas que, previa convocatoria del propio Poder Legislativo, harán instituciones académicas, civiles y sociales que ya cuenten con cinco años ininterrumpidos de haberse constituido.

58. Los requisitos para ocupar tal cargo honorífico, según la normatividad local, consisten en que, de las once personas, siete serán profesionales del derecho; y las once personas deberán gozar de buena reputación y haberse distinguido por su honorabilidad e independencia; no tener conflicto de interés; no haber participado como candidatas o candidatos en un proceso de elección popular cuatro años antes de su designación.

59. Luego, más allá de un contrapeso entre los poderes de la Ciudad de México, como ocurre con la integración del Consejo de la Judicatura Federal –que se conforma mayoritariamente con **cuatro** consejeros y consejeras que provienen y son designados por el Poder Judicial, y además **dos** nombrados por el Congreso de la Unión y **uno** por el Ejecutivo federal–, en el caso del sistema de la Ciudad de México, en realidad se deja en manos del Congreso Local dicha integración, bajo un mecanismo "ciudadano" de designación de los consejeros de la Judicatura, en tanto que, todos los y las consejeras de la Judicatura de la Ciudad de México serán designados por un Consejo Judicial Ciudadano que el órgano legislativo nombró. Por lo que, la integración de un órgano que forma parte del Poder Judicial local sólo se deja a cargo de otro poder local.

60. Lo cual, en modo alguno, se corresponde con el diseño constitucional federal, en el cual los principios rectores son la autonomía e independen-

cia, pues, si bien, en el caso del Poder Judicial de la Federación se cuenta con un Consejo de la Judicatura, éste se integra primordialmente por consejeros que provienen del mismo Poder Judicial, y los restantes por quienes representan a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, como un mecanismo de contrapesos, dado que, los Jueces no son nombrados por elección popular.

61. Aunado a lo anterior, la medida consistente en que los consejeros de la Judicatura sean designados directamente por un consejo que, según la legislación de la entidad, se integrará por parte del Congreso Local, con personas propuestas externamente, y una vez concluida su tarea se desintegra, volviéndose a conformar cuando se presente una vacante que requiera designar a la o el sustituto, pudiera generar diversas situaciones que obstaculicen la función judicial, por ejemplo, si al realizar tan importante encargo de designar consejeras y consejeros de la judicatura o sus vacantes, podría ocurrir que no lo hicieran con la oportunidad debida, obstaculizando el correcto funcionamiento del Consejo de la Judicatura, o bien, no se tenga la transparencia obligada en el proceso de designación. En ambos ejemplos, al conferirse la atribución para designar a las y los consejeros de la judicatura a un Consejo Judicial Ciudadano, que visto el sistema no forma parte del aparato estatal, ¿A quién le rendirá cuentas de su función y de los recursos materiales y humanos que requerirá para llevarla a cabo? ¿Cómo podría sancionarse en su caso el indebido desempeño de dicho Consejo?

62. Asimismo, si bien es cierto que, el Consejo Judicial Ciudadano se integrará por siete profesionales del derecho, también lo es, que los cuatro restantes podrán ser cualquier persona propuesta que reúna los demás requisitos que enuncia la ley, pero sin que necesariamente tengan o deban tener conocimiento alguno de la función judicial y sus necesidades.

63. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso, impugnado, mientras que, para el Consejo de la Judicatura se le confiere al Consejo Judicial Ciudadano la atribución de **designar** a sus consejeros, tratándose de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la ciudad, dicho consejo judicial ciudadano sólo *propondrá*, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el jefe de Gobierno una terna de candidatos, y será el Congreso quien designará; y, para el caso de las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción, de igual manera, sólo le toca *proponer* al Congreso las ternas para elegirlos.²⁶

²⁶ Artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. "Para la elección del Consejo Judicial Ciudadano se seguirá el siguiente procedimiento:

64. Es decir, el sistema en cuestión, prevé que sólo para el caso de quienes integren el Consejo de la Judicatura su designación recaerá de forma directa en una corporación ajena por completo al Poder Judicial y, por ende, que no garantiza el conocimiento acerca de su función y las necesidades que para realizarla se presentan.

65. Por tanto, es evidente que el mecanismo de designación de las y los consejeros de la Judicatura tiene el efecto de distorsionar la naturaleza y fines de este órgano en el orden constitucional mexicano, en detrimento de los principios de autonomía e independencia judiciales que también le corresponde garantizar.

Limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para serlo también del Consejo de la Judicatura.

66. Recordemos, las normas generales orgánicas, cuya constitucionalidad aquí se cuestiona, establecen que quien presida el Consejo de la Judicatura, no podrá a la par hacerlo tratándose del Tribunal Superior de Justicia, así como, que el presidente de este último sólo podrá durar en el cargo un año sin posibilidad de reelección, sucesiva o alternada, mientras que el presidente del Consejo durará en el cargo tres años.

67. Con relación a la primera limitación para que el presidente del Tribunal Superior de Justicia no ocupe la presidencia del Consejo de la Judicatura capitalino, este Tribunal Pleno al resolver la controversia 81/2017, de esta misma fecha, determinó lo siguiente:

"I. El Congreso abrirá una convocatoria para que en el término de cinco días las instituciones académicas, civiles y sociales presenten sus propuestas para ocupar las once plazas o, en su caso, alguna de sus vacantes;

"II. La mesa directiva, turnará la o las propuestas a la o las comisiones que corresponda de acuerdo a la materia de que se trate, con la única finalidad de que ésta verifique el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad que establece la Constitución Local, y

"III. La comisión emitirá un dictamen a fin de que el mismo sea puesto a consideración del Pleno; conforme a las reglas generales establecidas en el artículo 120 de la presente ley.

"Las atribuciones del Consejo Judicial Ciudadano serán:

"a) Designar a las y los consejeros de la judicatura;

"b) Proponer, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, a la o el jefe de Gobierno una terna de candidatos, a fin de que éste someta al Congreso la designación de la o el titular de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, y

"c) Proponer al Congreso las ternas para elegir a las y los fiscales especializados en materia electoral y de combate a la corrupción."

"El actor impugnó el artículo 35, apartado E, numeral 2, párrafo segundo, que prohíbe que el presidente del tribunal superior encabece el Consejo de la Judicatura local. El promovente argumenta que el precepto es inconstitucional al vulnerar la autonomía e independencia judicial pues, según interpreta, quien tendrá el voto de calidad en el Consejo de la Judicatura local no será una persona que represente a los Jueces sino un particular y, como tal, su intervención es ajena a quienes administran justicia, por lo que el precepto subordina a los Jueces y Magistrados a un actor externo y foráneo al propio tribunal. En este sentido, argumenta que el presidente del tribunal es elegido entre sus pares para representar a los Magistrados y Jueces de la Ciudad por lo que goza de una representatividad 'política' y de la presunción de saber y entender las necesidades de sus colegas, por lo que debe integrar el Consejo de la Judicatura, como sucede con las entidades federativas que tienen consejos o con el Consejo de la Judicatura Federal. También arguye que tal prohibición no se sustenta en los principios de proporcionalidad y razonabilidad derivados del artículo 16 de la Constitución Federal.

"Asimismo, argumenta en su demanda que la prohibición para que su presidente encabece el Consejo de la Judicatura es violatoria del principio de igualdad y no discriminación del artículo 1o. y libertad de trabajo de los artículos 5o. y 123 de la Constitución Federal. Alega que, como el artículo impugnado establece un régimen diferenciado entre los consejeros de la judicatura de carrera judicial y aquel que eventualmente presida al Tribunal Superior de Justicia, la medida es discriminatoria y no se justifica de acuerdo con un test o prueba de proporcionalidad. Finalmente, arguye que el artículo impugnado es inconstitucional pues su prohibición no está prevista en el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal.

"El jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la Asamblea Constituyente respondieron argumentando que la limitación al presidente del Tribunal Superior de Justicia para que no pueda encabezar al Consejo de la Judicatura es una cuestión que se encuentra dentro de la libertad configurativa de la ciudad. Además, la Asamblea Constituyente argumentó contra la demanda del tribunal en el sentido de que existe una distinción entre las funciones a cargo del Tribunal Superior de Justicia y las del Consejo de la Judicatura capitalinos, por lo que no hay necesidad constitucional de que ambos órganos sean presididos por la misma persona.

"Por su parte, la Procuraduría General de la República opinó que la disposición impugnada resulta inválida al impedir la representación del tribunal en el Consejo de la Judicatura y vulnerar la autonomía judicial, bajo la premisa de que esta inconstitucionalidad se deriva también de la falta de mayoría de

consejeros de carrera judicial. Por otro lado, opinó que resultaría innecesario ocuparse del diverso argumento en el que se planteó que la prohibición para que el presidente del Tribunal Superior de Justicia presida el Consejo de la Judicatura vulnera los principios de igualdad, no discriminación y de libertad de trabajo, ya que ambas cuestiones se encuentran contenidas en una misma porción normativa que debe ser declarada inconstitucional por violar la autonomía del Poder Judicial de la Ciudad de México.

"Este Pleno concluye que el artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo, es inconstitucional pues vulnera la autonomía judicial y la separación de Poderes: i) al impedir que el presidente del Tribunal Superior de Justicia participe, de darse el caso, en la administración, organización y, sobre todo, en la disciplina judicial en el Consejo de la Judicatura, y ii) al obligar a una disociación entre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, siendo que ambas instancias forman parte del Poder Judicial capitalino y no le corresponde al Constituyente de la Ciudad de México disociar su funcionamiento.

"En primer lugar, el respeto al autogobierno de los Jueces y Magistrados a través del Consejo de la Judicatura local deriva del principio de autonomía judicial. Por tanto, prohibir a priori que el presidente del Tribunal Superior de Justicia encabece también el Consejo de la Judicatura constituye una intromisión indebida del Constituyente capitalino en el Poder Judicial de la Ciudad de México, pues limita la determinación de dicho poder para que, si así lo deciden sus instancias correspondientes, el presidente del Tribunal Superior de Justicia también encabece el Consejo de la Judicatura cuando aquel presidente forme parte de éste.

"En la misma línea argumentativa, es razonable que los demás consejeros de la judicatura nombren como su presidente al integrante con mayor capacidad y conocimiento y este mismo pudiera ser quien preside también el Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, dicho supuesto está prohibido por la norma impugnada sin que haya una razón de peso que lo amerite. Así pues, la limitación en análisis es inconstitucional porque inciden en exceso en la gobernanza del Poder Judicial al ser una intromisión indebida en este poder limitando la libertad de los consejeros y los Magistrados para nombrar a quien quieran para presidir ambos órganos.

"En segundo término, al prohibir la medida en estudio que tanto el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia estén encabezados por una misma persona, el Constituyente obliga a disociar la coordinación entre los dos órganos y obstaculiza el gobierno del Poder Judicial. Por un lado,

el artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Ciudad de México reside en el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, por lo que existe una unidad de ambas instancias. Sin embargo, la medida en análisis fuerza la separación de los dos órganos e impide su mutua colaboración. Por otro lado, la medida implica el riesgo de conflictos competenciales dentro del mismo Poder Judicial, lo que contradice los principios del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal referidos a la falta de legitimación para presentar controversias constitucionales entre dos instancias de un mismo poder soberano.

"Así, corresponde al propio Poder Judicial decidir si la presidencia del Consejo de la Judicatura local y del Tribunal Superior de Justicia queda en la misma persona para habilitar una mejor coordinación entre ambas instancias. Al impedir el Constituyente capitalino dicho supuesto obliga a una disociación que no respeta el autogobierno del Poder Judicial y puede en cambio resultar en conflictos graves e innecesarios, vulnerando con ello la independencia judicial.

"Por tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado E, numeral 2, segundo párrafo, de la Constitución de la Ciudad de México."

68. Partiendo de lo anterior, este Tribunal Pleno observa que el diseño institucional judicial de la Ciudad de México, lejos de garantizar el correcto funcionamiento del Poder Judicial, que se deposita entre otros, en un Consejo de la Judicatura propicia un control de la esfera jurisdiccional del órgano al que éste administra, lo cual como ha sostenido este Pleno en precedentes, es inconstitucional.

69. Aunado a lo anterior, las funciones principales de quien ocupa la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, según lo establece la Constitución Política Local, son: impulsar el desarrollo del Sistema de Impartición y Administración de Justicia en la Ciudad de México; procurar la correcta aplicación de la ley y velar para que la administración de justicia sea eficaz y expedita, dictando al efecto las providencias que fueren necesarias, promoviendo la modernización y adecuado funcionamiento de los diversos órganos jurisdiccionales y administrativos, por sí o por conducto de las personas servidoras públicas judiciales facultados al efecto. Para lo cual se le señalan determinadas obligaciones, necesarias para conducir la actividad jurisdiccional del Pleno y de las Salas y también aquellas que permitan un mejor desempeño de la función judicial, mediante la propuesta al Pleno de los acuerdos correspondientes, así como, a través de la atribución de aprobar la formalización de

acuerdos y convenios de colaboración teórico–académica, con instituciones públicas o privadas tendientes a una mayor profesionalización y capacitación en el campo de la impartición de justicia.²⁷

70. En ese sentido, podemos concluir válidamente, en primer lugar, que no es posible dissociar el ejercicio de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la función que toca realizar al Consejo de la Judicatura, pues, este último es el órgano de administración y vigilancia del Poder Judicial, por lo que, ambas instancias tienen en realidad la consecución del mismo objetivo: la debida impartición de justicia en la entidad, conforme a los principios rectores de la Norma Fundamental.

Limitación para que el presidente del Tribunal Superior de Justicia solamente ocupe por un año la presidencia sin posibilidad de reelección (presidencia rotativa)

71. Partiendo de la función que toca desempeñar a quien presida el Tribunal Superior, es un hecho que, tanto la limitación de un año en el cargo como la prohibición de que a la vez sea quien presida el Consejo de la Judicatura local, afecta el funcionamiento del Poder Judicial, pues, no permite la planeación de una política judicial, con objetivos concretos que, en general,

²⁷ "Artículo 42. El presidente del Tribunal Superior de Justicia también lo es del tribunal en Pleno y sus obligaciones son las siguientes:

"I. Presidir las sesiones que celebre dicho tribunal;

"II. Convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias;

"III. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones;

"IV. Proponer al tribunal en Pleno los acuerdos que juzgue conducentes para el mejor desempeño de la función judicial;

"V. Tramitar todos los asuntos de la competencia del tribunal en Pleno hasta ponerlos en estado de resolución;

"VI. Autorizar en unión con la secretaría de Acuerdos que corresponda, las actas de las sesiones, haciendo constar en ellas las deliberaciones del tribunal en Pleno y los acuerdos que éste dicte en los negocios de su competencia;

"VII. Dar cuenta al tribunal en Pleno con las demandas de responsabilidad civil presentadas en contra de las y los Magistrados;

"VIII. Turnar a la Sala que compete, los expedientes que de conformidad con sus atribuciones les corresponda conocer para los efectos a que hubiere lugar;

"IX. Dar cuenta al tribunal en Pleno, en el informe anual correspondiente, de los actos que lleve a cabo en el ejercicio de sus funciones, así como del desempeño general de los servicios que le sean adscritos;

"X. Aprobar la formalización de acuerdos y convenios de colaboración teórico–académica, con instituciones públicas o privadas tendientes a una mayor profesionalización y capacitación en el campo de la impartición de justicia; y

"XI. Las demás que expresamente le confiera esta ley y otras disposiciones aplicables."

requieren más allá de un año para realizarse, lo cual se complica aún más, si se tiene en cuenta que, conforme al orden jurídico, la proyección presupuestal del Poder Judicial, inclusive del titular de la función jurisdiccional, se hace y presenta al órgano legislativo, en el año previo a su ejercicio. A lo que se suma que, se requiere que las funciones del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura vayan de la mano, sin que resulte viable que existan "dos" representantes para el Poder Judicial, según se trate del órgano titular de la función jurisdiccional y, por otro, del que tiene a su cargo la administración del mismo. Por tanto, es evidente que, las normas legales de carácter orgánico impugnadas, impiden el correcto funcionamiento del tribunal. Máxime que, según lo ordenan, el cargo de la presidencia del Tribunal Superior durará un año, mientras que la del Consejo de la Judicatura será de tres años, sin que tampoco se encuentre justificación en esa distinción, por el contrario, tal medida confirma que el diseño establecido localmente corre el riesgo de propiciar un deficiente desempeño de las funciones del Poder Judicial de la entidad, lo cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha señalado que contraviene la Norma Fundamental.

72. Acerca de esta limitación, este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 81/2017** fallada en esta misma sesión determinó lo siguiente:

"Presidencia 'rotativa' del Tribunal Superior de Justicia

"El Tribunal Superior de Justicia capitalino argumenta que el artículo 35, apartado A, numeral 9 de la Constitución de la Ciudad de México, en su porción normativa 'Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna', es inconstitucional. Menciona que la duración anual no es proporcional ni razonable pues entorpece las actividades de dirección y liderazgo judicial que son propios de la presidencia del tribunal y la marcha del Poder Judicial capitalino en perjuicio de los Jueces, Magistrados y demás personal que labora en él, así como de los propios justiciables. Argumenta también que tal determinación vulnera el principio de independencia y autonomía judicial ya que incide en la organización, orden y administración del tribunal aunque sólo se trate de labores protocolarias y de intercambio jurídico con tribunales de otras jurisdicciones nacionales e internacionales. Según el tribunal, la medida impugnada vulnera la estabilidad, la excelencia y el profesionalismo del propio tribunal y merma el prestigio de los Jueces y Magistrados capitalinos, pues se limita el periodo de su presidente a un año, que no es suficiente para programar las actividades a su cargo.

"Tanto el jefe de Gobierno como la Asamblea Constituyente afirmaron que la determinación de la duración en el ejercicio del cargo del presidente

del Tribunal Superior de Justicia local es una cuestión que cae dentro de la libertad configurativa de la Ciudad de México.

"Por su parte, la Procuraduría General de la República argumentó que el artículo 35, apartado B, numeral 9, de la Constitución de la Ciudad resulta constitucional, ya que de conformidad con el artículo 122, fracción IV, de la Constitución Federal, la Ciudad de México tiene la potestad de establecer el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integran el poder judicial de la Ciudad y, por tanto, cuenta con atribuciones para establecer que el presidente del Pleno del Tribunal Superior de Justicia permanezca en su encargo un año sin posibilidad de reelección.

"Los conceptos de invalidez del tribunal que impugnan el artículo 35, apartado B, numeral 9 son fundados pues, aunque la duración de un año de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia capitalino es en sí misma constitucional, en el contexto del sistema normativo que regula las relaciones del Consejo de la Judicatura de la Ciudad con el tribunal, la medida vulnera las garantías de independencia y autonomía judicial, al poner al Tribunal Superior de Justicia en un estado de subordinación frente al consejo.

"Como establecimos en el apartado A de esta sentencia, esta Suprema Corte ha razonado que la autonomía e independencia tanto de los poderes judiciales locales en general como de sus Jueces y Magistrados en particular tiende a garantizar que se resuelva conforme a derecho y sin influencias externas o ajenas a su labor jurisdiccional. Esto se traduce en la ejecución de varios mecanismos encaminados a tutelar la independencia judicial como son, entre otros, la fijación de un plazo de duración del encargo de los Jueces o Magistrados, la prohibición de reducir sus remuneraciones mientras dure ese cargo y la prohibición de que ocupen otros empleos, cargos o comisiones durante el periodo de su nombramiento.

"Por otro lado, aunque la duración de un año es menor al tiempo que establecía el marco legal anterior a la publicación de la Constitución de la Ciudad de México, este tiempo no vulnera por sí la independencia judicial ni la estabilidad, excelencia y profesionalismo del Tribunal Superior de Justicia, pues la renovación anual en su presidencia no obstaculiza las labores propiamente jurisdiccionales que los Jueces y Magistrados de la Ciudad de México llevan a cabo.

"La afirmación del párrafo anterior se corrobora al tener presentes las funciones del presidente del tribunal, pues ellas se limitan a estructurar el trabajo de las áreas administrativas del tribunal, la organización de las vota-

ciones del Pleno y la representación del tribunal en actos jurídicos, eventos protocolarios y de colaboración con otras organizaciones públicas o privadas. En este sentido, el mismo tribunal puede organizar en el ámbito de sus facultades las labores de cooperación y coordinación con otras instancias (tribunales, poderes judiciales de otras entidades y/o países e instituciones académicas) mediante diversos mecanismos. Por ejemplo, delegando estas tareas en el o los funcionarios de carrera adecuados para estas labores.

"Como corolario de todo lo anterior, la medida en estudio –aunque forma parte de la libertad configurativa de la Ciudad de México– tampoco vulnera en sí misma la independencia judicial, pues habilita a la Magistrada o Magistrado que sea nombrado presidente del tribunal a que sólo se aleje de sus funciones jurisdiccionales sustantivas por un año, volviendo de lleno a ellas al terminar su período anual. En este sentido, se podría argumentar que, al reducir el tiempo del encargo, la medida distribuye de manera más equitativa la carga administrativa propia de las labores organizativas, representativas y protocolarias de la presidencia entre un mayor número de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia capitalino en beneficio de la estabilidad, excelencia y profesionalismo de su labor propiamente jurisdiccional.

"Por último, es verdad que, en coherencia con nuestros precedentes, el establecimiento de la duración de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia es una facultad discrecional de los congresos de las entidades federativas y forma parte de los pesos y contrapesos entre los poderes soberanos. En este sentido, hemos resuelto ya en las controversias constitucionales 11/2002 y la ya mencionada 32/2007 que la reforma en el tiempo de duración en el cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia forma parte de la facultad discrecional de las Legislaturas Locales, de manera que, mientras no vulnere un derecho fundamental ni un bien constitucionalmente análogo (como la independencia judicial, en el caso que nos ocupa), no requiere una motivación reforzada para su justificación.

"Sin embargo, aunque la duración anual del cargo de presidente del Tribunal Superior de Justicia es en sí misma constitucional, no escapa nuestra atención que, a la luz del contexto que representa el sistema que regula al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México y a su Tribunal Superior de Justicia, la medida implica un desbalance entre ambas instancias. Enfatizamos que esta conclusión parte de un análisis del conjunto de reglas que norman la relación entre el Consejo y el tribunal –única hasta ahora entre las entidades federativas–. Como veremos a continuación, dicha medida debe respetar la igualdad y la interlocución política de ambos órganos, sin que ninguna instancia se subordine a la otra.

"El contexto de la Constitución capitalina implicó que el presidente del Tribunal Superior de Justicia pasó de presidir el Consejo de la Judicatura de forma automática a tener prohibido presidir ese cuerpo colegiado mientras presidiera el tribunal. Con la salida del presidente del tribunal de la presidencia del Consejo de la Judicatura local, este último puede disminuir su participación en las decisiones administrativas, organizativas y disciplinarias de los órganos jurisdiccionales de la Capital. Además, el tribunal perdió influencia formal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial capitalino y se convirtió en una instancia enfocada de lleno a la labor jurisdiccional. Finalmente, el Pleno del tribunal antes elegía a tres consejeros de entre los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Ciudad de México; con la nueva constitución, ese papel se le otorgó al Consejo Judicial Ciudadano del que habla el artículo 37 de la Constitución capitalina. Aunque en esta sentencia el Tribunal Pleno ha declarado la inconstitucionalidad de muchas de las medidas arriba mencionadas, la situación de desbalance entre el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia capitalinos persiste.

"La duración anual de su presidente implica que el papel político del tribunal se ve disminuido y vulnera la igualdad que debe haber entre ambas instancias. En vistas a este contexto, la disposición impugnada contradice la doctrina que sobre los Consejos de la Judicatura y su relación con los órganos jurisdiccionales que administran ha desarrollado esta Suprema Corte, a la luz de las reformas del artículo 100 de la Constitución Federal. Si bien ya adelantamos algunas notas de estos criterios al estudiar la inconstitucionalidad de que el Tribunal Superior de Justicia capitalino no tenga la última palabra para definir su presupuesto, a continuación retomamos las conclusiones de nuestros precedentes sobre el particular.

"En la controversia constitucional 32/2007 concluimos que 'la conformación del Consejo es de servicio administrativo a la función jurisdiccional, por tanto, sus decisiones deben respetar los principios de autonomía e independencia judiciales, así como no controlar o invadir la esfera jurisdiccional del órgano al que administrará'. Esto implica que no puede haber una subordinación del Tribunal Superior de Justicia al Consejo ni viceversa.

"Asimismo, la exposición de motivos de la reforma al artículo 100 de la Constitución General, publicada el once de junio de mil novecientos noventa y nueve estableció que el Consejo de la Judicatura Federal es un órgano del Poder Judicial de la Federación que no tiene dependencia de la Suprema Corte de Justicia ni de los Jueces y Magistrados que cumplen con la función propiamente jurisdiccional. En términos de aquella exposición de motivos:

"... la ubicación del Consejo de la Judicatura en la estructura estatal ha dado lugar a muy diversas interpretaciones, como la que sugiere que se trataría de un órgano desconcentrado de la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, tal interpretación supondría la existencia de una relación de subordinación jerárquica, lo que no corresponda al sistema de gobierno del Poder Judicial previsto en la Constitución.

"El Poder Judicial de la Federación se compone, por un lado, de los órganos judiciales propiamente dichos, en los cuales descansa de manera exclusiva la función jurisdiccional y, por otro lado, de un órgano constitucional de carácter administrativo, encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho Poder, con exclusión de la Suprema Corte.

"...

"La anterior propuesta tiene la ventaja, por una parte, de recuperar el sentido original del texto constitucional, pero simultáneamente, permitir que el Consejo de la Judicatura Federal mantenga de modo estricto sus funciones de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con plena autonomía, tal como hasta ahora lo ha venido haciendo.'

"De la lectura de los párrafos de la reforma de mil novecientos noventa y nueve y de la interpretación que de ellos hace el fallo de la controversia constitucional 32/2007 se desprende que entre los Consejos de la Judicatura y los Tribunales Superiores de Justicia debe existir un equilibrio que salvaguarde su respectiva independencia e impida cualquier relación de subordinación entre ambas instancias. Al mismo tiempo, los Consejos de la Judicatura no pueden vulnerar la independencia judicial, ni en su diseño institucional en el que operan ni en cada uno de sus actos al prestar su labor auxiliar.

"Además, el artículo 122 de la Constitución Federal establece que tanto en el Consejo de la Judicatura como el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México está depositado el Poder Judicial de dicha entidad. Por tanto, no puede existir una subordinación entre ninguno de estos órganos.

"Aunque es coherente que el Tribunal Superior de Justicia se enfoque preponderantemente en la labor estrictamente jurisdiccional, no se puede soslayar el hecho de que tanto el tribunal como el Consejo de la Judicatura capitalinos son instancias en las que reside el Poder Judicial de la Ciudad de México y, como consecuencia de ello, tienen un papel de contrapeso dentro del equilibrio de poderes en la entidad. Esto se corrobora con que el tribunal puede presentar controversias constitucionales en términos del artículo 105,

fracción I, de la Constitución Federal. En otras palabras, el papel del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad no se limita a ser una instancia enfocada sólo en las labores jurisdiccionales, sino que también juega un rol de contrapeso político que debe velar por que se cumplan, entre otros, los principios que tutelan la autonomía e independencia judicial.

"Esta autonomía no sólo se vulnera cuando el Consejo invade la labor jurisdiccional o cuando el tribunal irrumpe en las labores auxiliares del Consejo de la Judicatura, sino también cuando se imposibilita o dificulta la interlocución entre ambas instancias. Así pues, si bien del diseño institucional del Tribunal Superior de Justicia en la Constitución capitalina habilita a aquél para enfocarse y concentrarse en su labor propiamente jurisdiccional, su presidente tiene una función de interlocución con el consejo y representa un órgano –el tribunal– en el que también reside un poder soberano.

"La interlocución de ambas instancias se corrobora con la facultad que tiene el Tribunal Superior de Justicia capitalino para: (i) solicitar el cambio de la adscripción de los Jueces y, en su caso, su cesación por causas justificadas; (ii) proponer, a través del presidente del tribunal, los cambios administrativos para simplificar los procedimientos relativos a los asuntos que llevan los tribunales, su sistematización y computarización; (iii) solicitar al Consejo que expida acuerdos generales para asegurar un adecuado ejercicio de la función jurisdiccional, y, (iv) revisar los acuerdos del Consejo de la Judicatura sobre la designación, adscripción y remoción de los Jueces y Magistrados.

"Así pues, el balance entre el Consejo de la Judicatura local y el tribunal capitalinos se rompe al establecer un periodo desproporcionadamente corto para el presidente de éste último respecto del periodo que tiene quien preside el Consejo de la Judicatura –de tres años, sin posibilidad de reelección–. Esta disparidad entre la duración de ambos nombramientos impide la debida interlocución entre las dos instancias y, en el contexto de todo el sistema normativo al que nos referimos, implica una subordinación del Tribunal Superior de Justicia hacia el Consejo de la Judicatura local.

"Consideramos que una debida interlocución –que deriva de una igualdad jerárquica– sólo se logra cuando quien preside el tribunal tiene periodos similares al presidente del Consejo de la Judicatura local (tres años), pues ambos órganos tienen una igualdad jerárquica.

"Por esta última razón y en atención al contexto –único hasta ahora entre las entidades federativas– del sistema que diseñó la Constitución capitalina, es que son fundados los conceptos de invalidez del Tribunal Superior de Justi-

cia de la Ciudad de México hechos valer en este sentido y, por tanto, se declara la invalidez del artículo 35, apartado B, numeral 9, en su porción normativa 'Quien lo presida durará en su encargo un año sin posibilidad de reelección alguna', de la Constitución de la Ciudad de México."

73. En este orden de ideas, se concluye que, el diseño que ha instituido el legislador local, para realizar la función judicial en la Ciudad de México, sí lesiona la autonomía e independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la subordinación y, por tanto, se transgrede la división de poderes. Principios que de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe garantizar el legislador local al regular lo relativo a la función judicial. Esto, pues, el diseño institucional del Consejo de la Judicatura local provoca un deficiente o incorrecto desempeño de las funciones del Poder Judicial –inclusive la participación exclusiva del Congreso en el mecanismo de integración del citado Consejo–, todo lo cual propicia el grado más grave de vulneración al principio de división de poderes.

74. Efectivamente, la vulneración a los principios que rigen al Poder Judicial, se actualiza desde el procedimiento de designación **directa** de las y los consejeros de la Judicatura (los siete) por parte de un Consejo Judicial Ciudadano que, a su vez, será nombrado únicamente por el órgano legislativo, así como, derivado de la prohibición de que quien presida al Consejo de la Judicatura no deberá ser la misma persona que encabece el Tribunal Superior de Justicia, y la limitante a un año en la duración del cargo de presidente del tribunal, pues, este sistema conlleva **el riesgo de subordinación no sólo a otro Poder (Legislativo)** que es el único que interviene –aun cuando sea indirectamente– en la integración del Consejo de la Judicatura local, **sino a su propio órgano de administración de quienes realizan la función jurisdiccional**. Vicios que, indudablemente, propician un deficiente funcionamiento del Poder Judicial de la entidad.

Elaboración del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Ciudad de México sin intervención del Tribunal Superior de Justicia

75. También resulta fundado lo argumentado contra la fracción IX del artículo 218²⁸ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México,

²⁸ "Artículo 218. Son facultades del Consejo de la Judicatura, las siguientes: ... IX. Elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, de los Juzgados y demás órganos judiciales, incluido el Consejo de la judicatura, dando prioridad al mejoramiento de la impartición de justicia y procurando su vinculación con las metas y objetivos del Programa General de Trabajo del tribunal."

atento a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 81/2017, fallada en esta misma sesión, en la que se determinó lo siguiente:

"En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria consideramos que la disposición impugnada es inconstitucional en la medida de que implica una vulneración del principio de independencia y autonomía judicial al permitir que el Consejo de la Judicatura capitalino pueda unilateralmente definir el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial –dentro del que se encuentran las remuneraciones de sus miembros– sin la intervención final del tribunal Superior de Justicia. A continuación, desarrollamos las razones para llegar a tal conclusión.

"En la citada controversia constitucional 32/2007, esta Suprema Corte ha fijado el criterio de que el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de las entidades federativas, si bien puede elaborarse por el Consejo de la Judicatura respectivo, tiene que contar con el visto bueno en última instancia del Tribunal Superior de Justicia, antes de integrarlo al proyecto que autoriza el Poder Legislativo.

"Como razonamos en aquella controversia constitucional, el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial constituye un instrumento íntimamente relacionado con la estabilidad en el nombramiento de los Jueces y Magistrados y la irreductibilidad salarial mientras dure su encargo, que, como hemos argumentado al inicio de este apartado, son garantías indispensables de la autonomía e independencia de los poderes judiciales. Asimismo, en la controversia constitucional 32/2007 establecimos que los Consejos de la Judicatura pueden ejercitar sus atribuciones administrativas, pero siempre respetando todas y cada una de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional. En ese orden de ideas, si las decisiones del Consejo de la Judicatura son incontrovertibles e inatacables –como sucede en el caso que nos ocupa– la elaboración unilateral –es decir, sin la intervención del Tribunal Superior de Justicia– del Presupuesto del mismo, Poder Judicial por parte del Consejo de la Judicatura, abre la posibilidad a una subordinación indebida del tribunal hacia el Consejo, pues supone una intromisión que vulnera los principios e autonomía e independencia judicial.

"Este criterio ha sido confirmado por la controversia constitucional 179/2016 que invalidó una disposición similar a la que ahora analizamos en la Constitución de Chihuahua y por la controversia constitucional 6/2007 que, al contrario, declaró la constitucionalidad del mecanismo de definición del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de Guanajuato porque, en este último caso, el Supremo Tribunal de Justicia de esa entidad tenía la última palabra

antes de remitirlo a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y Legislativo.

"En este sentido, hemos concluido en la controversia constitucional 179/2016 que no importa que una mayoría de consejeros de la judicatura proceda de su Poder Judicial pues, independientemente de dicha mayoría, la disposición que excluya a su Tribunal Superior de Justicia de la discusión de su presupuesto, lo coloca en una indebida situación de subordinación ante el Consejo de la Judicatura respectivo.

"En el caso de la Ciudad de México también existe una igualdad jerárquica del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, lo que significa que el texto del artículo 122, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, debe interpretarse a la luz de los criterios de los precedentes de esta Suprema Corte, es decir, que no puede existir una relación de superioridad jerárquica ni de dependencia entre las dos instancias. Asimismo, el precepto constitucional al que nos referimos ordena expresamente que la Constitución de la Ciudad garantice la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones, que solo se logra en este caso cuando el presupuesto del Poder Judicial es elaborado por ambas instancias, siendo el Tribunal Superior de Justicia el órgano de cierre del presupuesto.

"Así pues, como el diseño del Consejo de la Judicatura capitalino implica la facultad de éste de elaborar el Presupuesto del Poder Judicial sin intervención del Tribunal Superior de Justicia y las decisiones de aquella instancia son definitivas e inatacables, concluimos que, no obstante contar el Consejo de la Judicatura capitalino con una mayoría de miembros extraídos de los Jueces y Magistrados del Poder Judicial local, el artículo 35, apartado E, numeral 10, de la Constitución de la Ciudad de México es inconstitucional, debido a que, en coherencia con nuestros precedentes, supone una indebida subordinación del tribunal al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México que vulnera la independencia u autonomía de sus órganos jurisdiccionales."

76. Por consiguiente, procede declarar la invalidez de los artículos 38, párrafo primero, en su porción normativa "***durará en su cargo un año***", 209, párrafo primero, en su porción normativa "***designados por el Consejo Judicial Ciudadano***", y 210, párrafos primero, en su porción normativa "***En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección.***", y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

77. Se declara también la invalidez del artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso, en la porción normativa que dice: "**a) Designar a las y los consejeros de la Judicatura.**" y,

78. En vía de consecuencia, la de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa "**de los cuales tres deberán contar con carrera judicial**", 218, fracción IX, que faculta al Consejo de la Judicatura para elaborar de forma unilateral el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Ciudad de México, ya que, al resolver la controversia constitucional 81/2017 este Pleno declaró la invalidez de tal facultad;²⁹ y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial, en tanto que alude a la vigencia de la propia ley orgánica tratándose del Consejo Judicial Ciudadano y del Consejo de la Judicatura local.

IX. Efectos

79. Efectos de la sentencia.

1. La declaración de invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad.

2. Siguiendo lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas (no electoral), **en la cual, con apoyo** en la jurisprudencia P./J. 84/2007,³⁰ se precisó que las facultades de esta Suprema Corte de Justi-

²⁹ Artículo 35, apartado E, numeral 10, de la Constitución Política Local.

³⁰ Tesis jurisprudencial P./J. 84/2007, emitida por el Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.—De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, registro digital: 170879, página 777.

cia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "***todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda***" y, por otro lado, que deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Así como, que los efectos que se impriman en las sentencias estimatorias en vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

3. A partir de lo anterior, y considerando que, tal criterio es aplicable al caso, ya que, como también se señaló en la citada acción 15/2017 y acumuladas, el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México es una institución fundamental del orden jurídico local que en todo momento debe estar integrada y funcionar conforme a las bases constitucionales que se han detallado en esta sentencia, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que **sólo podrán designarse los primeros integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura de la capital (en términos del artículo vigésimo tercero transitorio de la Constitución de la Ciudad de México), cuando el Congreso de la Ciudad haya realizado las adecuaciones necesarias a la normatividad local, que garanticen la correcta función judicial, a la luz de los principios de autonomía e independencia judiciales, así como de división de poderes.**

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 38, párrafo primero, en su porción normativa "*durará en su cargo un año*", 209, párrafo primero, en su porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*", y 210, párrafos primero, en su porción normativa "*En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección.*", y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como la del diverso 118, fracción III, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad el cuatro de mayo de dos mil

dieciocho y, en vía de consecuencia, la de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa "*de los cuales tres deberán contar con carrera judicial*", 218, fracción IX, y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos, en términos del apartado IX de este fallo, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y planteamientos de la demanda, al trámite de la controversia constitucional, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 38, párrafo primero, en su porción normativa "*durará en su cargo un año*", de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México. El Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la invalidez únicamente de su porción normativa "*La persona que haya sido electa para este cargo no podrá volver a ocuparlo ni de forma sucesiva ni alterada, independientemente de la calidad con que lo haya ostentado*". La Minis-

tra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa "designados por el Consejo Judicial Ciudadano", y 210, párrafos primero, en su porción normativa "En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección", y segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como la del diverso 118, fracción III, párrafo segundo, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y, en vía de consecuencia, la de los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa "de los cuales tres deberán contar con carrera judicial", 218, fracción IX, y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la entidad, y 2) determinar que sólo podrán designarse los primeros integrantes del nuevo Consejo de la Judicatura de la capital (en términos del artículo vigésimo tercero transitorio de la Constitución de la Ciudad de México), cuando el Congreso de la Ciudad haya realizado las adecuaciones necesarias a la normatividad local, que garanticen la correcta función judicial, a la luz de los principios de autonomía e independencia judiciales, así como de división de poderes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de septiembre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la controversia constitucional 112/2018, promovida por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

En sesión de dieciocho de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la presente controversia constitucional en la que el Poder Judicial de la Ciudad de México (representado por su Tribunal Superior de Justicia) planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley Orgánica del Congreso, ambas de la Ciudad de México.

Los temas impugnados fueron: (i) la designación de los Consejeros de la Judicatura local a cargo del Consejo Judicial Ciudadano;¹ (ii) la prohibición del presidente del Tribunal Superior de Justicia para encabezar el Consejo de la Judicatura Local;² y (ii) la duración anual del cargo del presidente del Tribunal Superior de Justicia, sin posibilidad de reelección.³ El Tribunal Pleno resolvió la invalidez de los preceptos que rigen esos temas, toda vez que resultaban violatorios de la autonomía e independencia judiciales.⁴

Tal como expondré a continuación con más detalle, comparto la determinación del Tribunal Pleno al declarar la invalidez de los artículos impugnados, no obstante, considero que la metodología en el análisis debió abordarse tomando en cuenta la inconstitucionalidad del sistema en su conjunto y no de cada artículo por separado.

¹ Artículos 209 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México y 118 de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

² Artículo 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

³ Artículos 38 y 210 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

⁴ En específico, los artículos 38, porción normativa "*durará en su cargo un año*", 209, párrafo primero, en la porción normativa "*designados por el Consejo Judicial Ciudadano*" y 210, párrafo primero, en la porción normativa "*En caso de ausencia definitiva de algún integrante, el Consejo Judicial Ciudadano, en un plazo no mayor a treinta días naturales desde que se produjo la vacante, nombrará a quien deba sustituirlo sin posibilidad de reelección.*", y párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México, así como la del diverso 118 de la Ley Orgánica del Congreso; y en vía de consecuencia los artículos 209, párrafo primero, en su porción normativa "*de los cuales tres deberán contar con carrera judicial*", 218, fracción IX, y transitorio tercero de la citada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México.

I. Criterio de la mayoría

Originalmente, en la propuesta que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se reconocía que las normas impugnadas son parte de un sistema que lesiona la independencia colocando en una situación de subordinación al Poder Judicial Local frente al Poder Legislativo. Sin embargo, después de llegar a esa conclusión, se daban razones para declarar la invalidez de cada una de las porciones impugnadas.

No obstante, dado que en la misma sesión en la que se resolvió el presente asunto, se discutió la controversia constitucional 81/2017⁵ –en la que se analizaron preceptos de la Constitución de la Ciudad de México estrechamente vinculados a los de esta controversia–, se decidió ajustar las consideraciones de esta controversia a las sostenidas en ese asunto. Así, en la sentencia se sostiene que:

En cuanto a la designación de los consejeros de la judicatura por parte del Consejo Judicial Ciudadano, se detalló que el mecanismo establecido viola los principios de separación de poderes y la independencia judicial, ya que constituye una injerencia indebida del Poder Legislativo hacia el Poder Judicial, al nombrar de forma indirecta a los Consejeros, lo cual podría generar suspicacias nocivas y una dependencia indirecta ante el Congreso Local.

Sobre la prohibición del presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México para serlo también del Consejo de la Judicatura Local, la mayoría resolvió que vulnera la autonomía judicial y separación de poderes al impedir que el presidente participe en la administración, organización y disciplina judicial, y además por disasociar dos instancias que forman parte del Poder Judicial Local.

Asimismo, se determinó que las normas que indican que la duración anual del cargo del presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sin posibilidad de reelección, por sí mismas, no vulneran la independencia judicial, pero son inconstitucionales en el contexto del presente sistema normativo ya que implican un desbalance entre ambas instancias.

Tomando en cuenta lo anterior, aunque reconozco que algunas de las consideraciones podrían acercarse a mi postura, la sentencia estima que cada norma es, en sí misma, inconstitucional y mantiene un análisis diferenciado para cada una de ellas, por lo que conservo ciertas diferencias argumentativas.

II. Motivo de la concurrencia

Desde mi perspectiva, tal como lo he indicado en precedentes,⁶ el análisis de los artículos impugnados de forma individualizada nos llevaría a reconocer su validez. En mi opinión, ninguno de ellos es inconstitucional por sí mismo.

⁵ Controversia constitucional promovida por el Poder Judicial de la Ciudad de México en contra de ciertas disposiciones de la Constitución de la misma entidad federativa, la cual fue discutida en las sesiones del Tribunal Pleno del diecisiete y dieciocho de junio de dos mil diecinueve.

⁶ Controversia constitucional 81/2017, resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de junio de dos mil diecinueve por unanimidad de votos, y acción de inconstitucionalidad 15/2017, resuelta por el Tribunal Pleno el seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos, ambos bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

Considero que no existe ninguna violación constitucional en que haya una apertura a la ciudadanía mediante órganos de participación para la integración de organismos públicos. Las entidades federativas, por regla general, no están obligadas a tomar como modelo el sistema federal para el diseño de sus instituciones –siempre que no exista un mandato expreso en la Constitución General–. Así, tampoco existe violación constitucional en que el tiempo de duración del encargo para el presidente del Tribunal Superior de Justicia sea de un año, o que éste no sea quien presida el Consejo de la Judicatura Local, ya que todas estas determinaciones recaen en la libertad configurativa de las entidades federativas.

Por tanto, *considero que el problema de constitucionalidad está en el diseño del sistema en su conjunto y no en alguno de sus elementos específicos de forma aislada.*

En efecto, un sistema en el que el Congreso Local designa a los miembros del Consejo Judicial Ciudadano, que a su vez nombra los consejeros de la Judicatura Locales, con un presidente del Tribunal Superior de Justicia con una duración anual sin posibilidad de reelección que tampoco puede presidir en Consejo de la Judicatura, facilita que mayorías parlamentarias incidan indebidamente en la designación, remoción y adscripción de Jueces y Magistrados, así como en el resto de los funcionarios del Consejo de la Judicatura Local. Lo anterior, genera un riesgo de que haya un vínculo de dependencia del Poder Judicial hacia el Legislativo que no es deseable en una democracia constitucional.

Dicho de otra forma, considero que un diseño institucional con un Tribunal Superior débil y un sistema de nombramiento y conformación del Consejo de la Judicatura que facilita intromisiones indebidas deja en una situación muy vulnerable al Poder Judicial frente a otros poderes.

Tal como lo indiqué en mi voto concurrente formulado en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, es cierto que no existe ningún sistema que garantice por completo la independencia judicial, ya que siempre existe el riesgo de que los órganos políticos influyan indebidamente. Sin embargo, la ingeniería constitucional debe evitar este tipo de riesgos y no fomentarlos.

Por esas razones, aunque la mayoría consideró utilizar el método de análisis de la inconstitucionalidad por cada artículo por separado,⁷ respetuosamente difiero en esa metodología pues considero que *el sistema en su conjunto viola la independencia y autonomía del Poder Judicial.*

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de septiembre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁷ Se debe aclarar que aunque en la sentencia se argumenta que la duración anual del cargo del presidente del Tribunal Superior, sin posibilidad de reelección es inconstitucional porque dicha duración es parte de un sistema que genera un desbalance entre el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, no es el tipo de argumento sistemático al que me refiero. En efecto, ahí se concluye que el desbalance es lo que hace inconstitucional dicho artículo y esas razones sólo aplican para él. En cambio, en mi opinión la inconstitucionalidad se deriva de todo un sistema que propicia injerencias indebidas hacia *el Congreso Local* y no por un problema de subordinación o desequilibrio entre los órganos que integran el Poder Judicial.

VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2012.

Comparto el sentido de la resolución de la mayoría; sin embargo, respetuosamente, no comparto el criterio relativo a que las atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como para la **recaudación** respectiva de las siguientes actividades: a) Emitir dictámenes de uso de suelo para la construcción de fraccionamientos, así como para la construcción de condominios; b) Autorizar la modificación del uso de suelo de un predio o de una edificación, así como para emitir el previo dictamen técnico concerniente a dicha autorización; y, c) Autorizar el cambio de uso de suelo, en construcciones ya ejecutadas, sean facultades concurrentes del Estado y los Municipios.

En mi opinión, dichas facultades son exclusivas de los Municipios, en términos de lo dispuesto por el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, específicamente señala:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"V. Los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"...

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"...

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones."

El Texto Constitucional es, incluso, corroborado por la Ley General de Asentamientos Humanos en cuyo artículo 9, fracción X, prevé que corresponden a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones de *expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.*

Entonces, en mi opinión, es claro que dichas facultades y, por supuestos, la recaudación respectiva son, en principio, exclusivas de Municipio.

Ahora, el artículo 115 constitucional también dispone que *cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien, se preste o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.*

Esto es, la Norma Constitucional faculta a los Municipios a celebrar convenios con las entidades federativas en que temporalmente transfieran funciones y servicios que les corresponde exclusivamente.

El hecho de que el preoemio del artículo 115 establezca que "los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para" no implica que una ley federal o una estatal puedan otorgar a las entidades facultades exclusivas del Municipio. ¿A qué se refiere cuando nos dice "en términos de las leyes federales"?, pues dado que se trata de licencias y permisos para construcción y dado que se trata de utilización de uso de suelo, lógicamente pueden haber leyes federales que van a impactar forzosamente en el uso de suelo, por ejemplo, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Sin conforme a esa ley hay una declaratoria de que alguna zona debe ser declarada de monumentos históricos, desde luego que la regulación de uso del suelo va a impactar.

En este orden de ideas, mi voto es en el sentido de considerar que, en el caso sometido a nuestra discusión, sólo podemos concluir que las normas que facultan al Ejecutivo Federal a ejercer atribuciones exclusivas de los Municipios son constitucionales **si y sólo si media un convenio previo** y ése "si" queda al arbitrio a la aprobación del Ayuntamiento, que tiene que seguir todo un procedimiento para aprobar estos convenios.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 60/2012, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 426, con número de registro digital: 28141.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2012.

En sesión de seis de junio de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada, respecto de la que no comparto diversas consideraciones que sostienen las determinaciones en este asunto; en específico, las relativas a las causas de improcedencia y algunas consideraciones, por lo que hace al apartado I.1) de la sentencia.

Conforme a lo siguiente:

1. Voto concurrente, por lo que hace al tema relativo a la cesación de efecto de los artículos impugnados:

En la resolución relativa, al analizarse las causas de improcedencia, se abordó el punto relativo a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en las acciones de inconstitucionalidad y, por mayoría de votos, se determinó que para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustancial o material.

La mayoría consideró que para que una norma sea impugnada, a través de dicho medio de control constitucional, es necesario que la reforma a ésta sea "sustantiva o material"; es decir, que se modifique el sentido normativo del precepto impugnado. En consecuencia, se resolvió que no basta con la reforma "formal" de la norma para que se actualice el supuesto de impugnación.

No comparto tales consideraciones, pues como lo he sostenido en diversos precedentes, por certeza jurídica debe considerarse que para que se actualice la causa de improcedencia derivada de la cesación de efectos de la norma impugnada, basta que la norma haya pasado por un procedimiento legislativo y que se haya publicado, para que se considere que estamos frente a un nuevo acto legislativo.

Lo anterior, como lo había sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis jurisprudenciales P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA"¹ y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."² respectivamente, así como la tesis 1a. XLVIII/2006,

¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.—Los artículos 59 y 65, primer párrafo de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 8/2004, página 958.

² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición

de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."³

En efecto, la reforma o adición a una disposición general constituye un nuevo acto legislativo, al observarse el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que dieron nacimiento a la norma anterior; por lo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado en un medio de control constitucional sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la reforma, pues dicha reproducción hace evidente, incluso, que la voluntad del legislador fue reiterar dicha disposición y darle nueva fuerza.

Una postura contraria limita el campo de actuación de este Alto Tribunal para proteger, de la manera más efectiva, la supremacía constitucional.

Por lo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra —en todo caso—, procede una nueva controversia constitucional y, por ende, debe de sobreseerse respecto de la ya intentada, en tanto se impugnó otro contexto normativo.⁴

que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXI, mayo de 2005, tesis P./J. 24/2005, página 782.

³"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.". Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412.

⁴Décima Época. Registro digital: 2003950. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P./J. 18/2013 (10a.), página 45. "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI CON MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SE MODIFICA O DEROGA LA NORMA IMPUGNADA Y LA NUEVA NO SE COMBATE MEDIANTE UN ESCRITO DE AMPLIACIÓN DE DEMANDA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO POR CESACIÓN DE EFECTOS. Si con motivo de la expedición de

Así, con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a los criterios en torno a la procedencia de estos medios de control, considero que para que se actualice un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación es suficiente que la norma sufra una modificación de cualquier tipo y se publique.

En ese sentido, si bien coincido en que debe sobreseerse respecto de los artículos 201, párrafo primero, que fue impugnado en el quinto concepto de invalidez, en relación con los artículos 264 y 265, primer párrafo, del mismo código; 139, 156, fracción III; 175, fracción VII, 189, 225, fracción V; 241, fracción IV; 244, primer párrafo, en relación con sus fracciones V y VI; y 247, quinto párrafo, todos del Código Urbano del Estado de Querétaro; **lo cierto es que la razón que tengo para compartir dicho sobreseimiento es que, conforme a lo ya expresado desde mi óptica, la simple modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.**

Lo anterior, debido a que, independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación de un órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad del ordenamiento jurídico salvaguardando la supremacía de la Constitución, por lo que, en su contra —en todo caso—, procede una nueva controversia constitucional y, por ende, debe sobreseerse respecto de la ya intentada, en tanto se impugnó otro contexto normativo, esto pues el veintidós de mayo de dos mil quince fueron publicadas en el periódico oficial de la entidad las reformas a dichos preceptos.

2. Voto concurrente respecto del punto 1.1.). La facultad conferida al Poder Ejecutivo Local en materia de utilización, autorización, control y vigilancia de uso de suelo, así como la regulación de contribuciones respecto de diversos actos relacionados con el uso de suelo.

En este punto se analiza el primer concepto del actor, en el que plantea la invalidez de los artículos 324, segundo párrafo, en relación con los artículos 1o., fracción II; 90, primer párrafo; 108, párrafo primero, y fracción IV; 188; 246; 323, 324, primer y segundo párrafos; 326, primer párrafo; 327 y 328, primer párrafo, del Código Urbano del Estado de Querétaro, debido a que —en su concepto— violan los artículos 31, fracción IV; 40; 41; 115, párrafo primero, fracciones I, II, IV, párrafos primero y último, inciso a), y V, inciso d), así como el 133 y 134, primer párrafo, de la Constitución Federal, porque transgreden los principios de hacienda municipal, autonomía financiero-hacendaria municipal, ejercicio directo de los recursos públicos y de integridad de estos últimos, así como los diversos principios de integridad, suficiencia y eficacia del gasto público municipal; pues aducen que se confiere al Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro las atribuciones en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como la facultad al Poder Legislativo Estatal para imponer contribuciones respecto de diversos actos administrativos relacionados con el uso de suelo y, en consecuencia, la facultad al Poder Ejecutivo para recaudar los ingresos derivados de dichos actos.

un nuevo acto legislativo se modifica o deroga la norma impugnada en una controversia constitucional y la nueva no se combate mediante la ampliación de la demanda, se actualiza la causa 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, consistente en la cesación de efectos de la norma general y, por ende, procede sobreseer en el juicio."

En la sentencia se señala, en principio, que no le asiste la razón al Municipio actor, debido a que los artículos impugnados no obligan al Municipio a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales (principio de libre administración de la hacienda municipal); tampoco se establece que los recursos no deban ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen (principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento); o que prevean que los recursos no sean entregados de manera puntual, efectiva y completa al Municipio (principio de integridad de los recursos).

Asimismo, que la afectación alegada por el Municipio actor respecto de las facultades que los artículos impugnados otorgan tanto al Poder Ejecutivo del Estado en materia de utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, como al Poder Legislativo Local para imponer contribuciones respecto de diversos actos administrativos referentes con el uso del suelo y, en consecuencia, el Poder Ejecutivo pueda recaudar los ingresos derivados de dichos actos (artículo 324, segundo párrafo, del código impugnado), **al margen de que nos encontramos en una materia con un carácter concurrente, en donde el legislador ordinario estatal puede intervenir en su regulación y ejecución**, como lo establece el mismo artículo 324, que relaciona su ejecución por la autoridad, entendiéndose que la misma puede también ejercitarse por parte del Poder Ejecutivo del Estado **siempre que medie un convenio de coordinación entre el Estado y el Municipio que así lo faculte**; es por ello que en estos casos la facultad puede ejercerse por las autoridades de ambos órdenes, sin que exista una vulneración a la esfera competencial de alguno de ellos, en particular, de quien ejercita la competencia de manera originaria, como lo es el Municipio, pues de no existir convenio, es claro que dichas contribuciones las recaudará el Municipio como parte de su propia hacienda pública municipal. El mismo Código Urbano del Estado de Querétaro establece, en su artículo 7o., que son concurrentes entre el Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios, aquellos asuntos donde se afecten los intereses, facultades o atribuciones de ambos órdenes de gobierno, así como en aquellas que lo establezcan expresamente las leyes de la materia y, finalmente, por así convenirlo ambos.

Si bien la autoridad demandada ejerció la atribución contenida en el artículo 8o., fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos,⁵ de legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, previendo que ciertas facultades municipales puedan trasladarse al ámbito estatal, lo cierto es que ello se refiere a su ejecución, y ésta siempre será dependiente de la existencia de un convenio específico entre el Municipio y el Poder Ejecutivo que faculte a éste a ejercer las facultades municipales, tales como determinar la utilización, autorización, control y vigilancia del uso de suelo, así como para recaudar las contribuciones derivadas de dichos actos.

Se dice que si bien es cierto que **los Municipios tienen la facultad originaria en las materias a las que se refieren los artículos impugnados, las mismas pueden**

⁵ "Artículo 8o. Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

"I. Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

ser ejercidas de manera conjunta o aun asumirse por parte del Estado en los puestos establecidos por el artículo 115 constitucional, y por el mismo código urbano impugnado. Es por ello que en los artículos impugnados en los que pareciera que ambos niveles de gobierno coinciden o que ejercitan la facultad entre uno "o" el otro, esto no significa que se le despoje al Municipio de sus facultades originarias, sino que esto se hace en los términos del propio código en los cuales puede ejercerse la competencia de esta manera.

Respecto de esta consideración general relativa a que los Municipios tienen la facultad originaria en las materias a las que se refieren los artículos impugnados y que pueden ser ejercidas de manera conjunta entre el Estado y el Municipio, **me separo, pues** el artículo 115 constitucional, en su fracción V, señala: "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ... d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ... f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.". Lo que hace evidente que, constitucionalmente, **estas atribuciones son exclusivas del Municipio.**

Asimismo, debo destacar que la materia de asentamientos humanos es concurrente, por disposición expresa del artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Federal, en la que se prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley general en donde se distribuyan las competencias en la materia, es decir, se establezca cuáles son los actos de competencia de los Estados y cuáles son competencia de los Municipios.

No obstante ello, la Ley General de Asentamientos Humanos respeta la estipulación constitucional, en el caso concreto de las facultades a que se refiere la fracción V del aludido artículo 115 constitucional, en tanto el artículo 8o. no autoriza a los Estados a ejercer las facultades relativas a la emisión de dictámenes de uso de suelo, expedir licencias de construcción o autorizar el uso de suelo en su jurisdicción; por el contrario, el artículo 9o. de la Ley General de Asentamientos Humanos, señala que: "Corresponden a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones: ... **X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios.**". Por lo que advierto que la ley general es consistente con el artículo 115 constitucional y otorga en exclusiva al Municipio tales facultades, lo cual no significa que no pueda —en caso de no poder llevarlas a cabo— solicitar al Estado que temporalmente o para cierta cuestión asuma tales facultades, celebrando un convenio, como se establece en las normas impugnadas.

Así, dado que se trata de una facultad del Municipio, para que el Estado pueda intervenir o pueda ejecutar ese tipo de actos, es necesario que el Municipio, como titular de esa facultad exclusiva, realice un convenio con el Estado, ya sea por imposibilidad o por conveniencia y, en esa medida, se justifica que el Estado también pueda ejercer esas facultades, pero por convenio con quien es el titular originario de las mismas, que, en este caso, es el Municipio.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que el artículo 324, en cuanto establece que: "El dictamen de uso de suelo es el documento administrativo emitido por la autoridad competente.", no está autorizando a alguna entidad distinta del Municipio para

su emisión, únicamente se refiere a que lo debe emitir la autoridad competente; así, advierto que no se está otorgando la facultad al Estado ni para expedir estos documentos ni a recaudar los derechos que se generen con motivo de ese documento; por lo que, en ese sentido, coincido con lo determinado en la sentencia, pero me aparto de las consideraciones que se han precisado.

Por lo anterior, me aparto de diversas consideraciones precisadas en el cuerpo de este voto, de la **resolución emitida en la controversia constitucional 60/2012**.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 60/2012, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de octubre de 2018 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 426, con número de registro digital: 28141.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACTUACIONES JUDICIALES. EL JUZGADOR DEBE SEÑALAR EXPRESAMENTE Y NO EN FORMA IMPLÍCITA O TÁCITA LOS MOTIVOS QUE SUSTENTAN LA CAUSA URGENTE PARA HABILITAR DÍAS Y HORAS INHÁBILES, ASÍ COMO LAS DILIGENCIAS QUE DEBERÁN REALIZARSE (ARTÍCULOS 64 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, Y 1065 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 271/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 2 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. AUSENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, y 21, fracción, VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que el presente expediente versa sobre la denuncia de una posible contradicción

de tesis entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el cual es uno de los órganos entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—Criterios de los tribunales contendientes. Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los órganos jurisdiccionales contendientes, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

I. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien conoció del amparo directo ***** , del cual se advierten los antecedentes siguientes:

Demanda de divorcio. ***** promovió juicio de divorcio en contra de ***** , a quien demandó la disolución del vínculo matrimonial y el pago de los gastos y las costas judiciales.

De la demanda correspondió conocer a la Juez Décimo Quinto Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, que la admitió a trámite con el número de expediente ***** . Luego, en proveído de dos de abril de dos mil nueve, tuvo por no contestada la demanda de divorcio y dejó a salvo los derechos de la demandada inherentes al convenio relativo al pago de pensión alimenticia.

El tres de abril de dos mil nueve, la Juez del conocimiento dictó sentencia en la que declaró disuelto el vínculo matrimonial, dio por terminada la sociedad conyugal y dejó a los cónyuges en aptitud de contraer nuevas nupcias. No emitió condena en costas.

Juicio de amparo. ***** promovió juicio de amparo directo en contra de la referida sentencia. El asunto fue resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, bajo el número de expediente ***** , mediante sentencia de treinta de septiembre de dos mil nueve, en el sentido de negar el amparo y la protección constitucional.

Dicha determinación la sustentó *—en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción—*, en los razonamientos siguientes:

Señaló que la violación a las leyes del procedimiento que aludía la quejosa, se centraba en el auto de treinta y uno de marzo de dos mil nueve, a través del cual, la Juez Décimo Quinto de lo Familiar del Distrito Federal desechó de plano, por frívolo (sic) e improcedente, el incidente de nulidad del emplazamiento, promovido por la quejosa, para lo cual, transcribió el referido auto, que es del tenor siguiente:

"A sus autos el escrito de *****; se tiene por señalado como domicilio para oír y recibir notificaciones el que se indica y por facultadas a las personas mencionadas con las obligaciones y responsabilidades del párrafo cuarto del artículo 112 del Código de Procedimientos Civiles, debiendo registrarse en la libreta de autorizaciones que para tal efecto se lleva en la Oficialía de Partes de este Juzgado; asimismo, se tienen por autorizadas a las diversas personas mencionadas, sólo para oír y recibir notificaciones; por otra parte, dígase a la promovente que no ha lugar a admitir a trámite el incidente de nulidad de emplazamiento por frívolo e improcedente, con fundamento en el artículo 72 del Código de Procedimientos Civiles, en atención a que la cédula del emplazamiento y en especial a que el proveído de doce de marzo del año en curso sí habilita al actuario del juzgado para practicar la diligencia en días y horas inhábiles, con fundamento en el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles. Notifíquese. ..."

En ese sentido, consideró que lo aducido por la quejosa no daba lugar a la concesión del amparo, porque lo que al efecto expuso, no evidencia la ilegalidad del auto controvertido.

Lo anterior, porque refirió que a foja treinta y seis del expediente ***** constaba el acta de la diligencia del emplazamiento practicado a la demandada. Según lo asentado al respecto por el actuario:

a) El emplazamiento se realizó el sábado catorce de marzo de dos mil nueve, a las nueve horas con cuarenta minutos.

*b) Tal diligencia se llevó a cabo en el domicilio de la demandada, sito en la *****.*

*c) La notificación se entendió de manera directa y personal con ***** , demandada en el juicio referido.*

d) A dicha persona se entregaron los documentos inherentes a la citación al procedimiento de divorcio.

En ese orden de ideas, estableció que la argumentación de la quejosa no controvertía los referidos hechos, por causa de inexistencia o inexactitud

en lo asentado en el acta respectiva, pues su alegato fue dirigido a la circunstancia de que el emplazamiento se haya efectuado en sábado.

Señaló que la quejosa atribuyó conductas tanto al actor como a la juzgadora que, en su concepto, evidenciaban la ilegalidad del auto de treinta y uno de marzo de dos mil nueve.

Estableció que lo atribuido al actor era lo siguiente:

1. Dicho demandante solicitó que el emplazamiento se realizara el sábado catorce de marzo de dos mil nueve.

2. Esta petición fue incompleta, porque no solicitó la habilitación de días y horas inhábiles.

3. Por ende, tampoco expresó las razones por las cuales el emplazamiento debía llevarse a cabo en ese día inhábil.

Por lo que respecta a la conducta que la quejosa atribuyó a la Juez, el Tribunal Colegido estableció que consistía en lo siguiente:

1. Acogió incorrectamente la petición del actor, acerca del emplazamiento (en el auto de diez de febrero de dos mil nueve), porque según la quejosa:

a) En la solicitud no fue expresada la razón por la cual la notificación debía practicarse en esa fecha.

b) La Juez inobservó lo dispuesto en el artículo 64 del código local adjetivo, porque en el auto que dictó no expresó la causa urgente por la que habilitó días y horas inhábiles, para la práctica de la diligencia en cuestión.

Así, determinó que las manifestaciones de la quejosa estaban relacionadas con lo dispuesto en el 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que en su texto señala:

"Artículo 64. Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los sábados y domingos, y aquellos que las leyes declaren festivos.

"Se entienden horas hábiles las que median desde las siete hasta las diecinueve horas. En los juicios sobre alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, interdictos posesorios, diferencias domésticas y los demás que determinen las leyes, no hay días ni horas inhábiles. En los

demás casos, el Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

Estableció que por cuanto hace a la conducta atribuida al actor, era inexacto que éste haya solicitado a la Juez del conocimiento que el emplazamiento se realizara el sábado catorce de marzo de dos mil nueve, pues lo cierto era que mediante escrito presentado el nueve de febrero de dos mil nueve, el actor proporcionó un nuevo domicilio donde podría realizarse el emplazamiento. A esta promoción recayó el acuerdo dictado al día siguiente, en donde se ordenó la práctica de la citación a juicio en el domicilio propuesto por el demandante y se facultó al actuario para que pudiera practicar la diligencia, incluso, en días y horas inhábiles.

Como el emplazamiento no pudo efectuarse, mediante escrito fechado el veinticinco de febrero de dos mil nueve, el actor solicitó que de nueva cuenta se llevara a cabo esa diligencia. Pidió también que una persona autorizada por él acompañara al actuario. Se destaca que en el escrito referido no se advierte que su autor haya advertido de la necesidad de que la diligencia se practicara precisamente el sábado catorce de marzo de dos mil nueve.

A través del auto de nueve de marzo de dos mil nueve, la petición del actor se acogió de conformidad y, al efecto, la Juez ordenó que la persona autorizada acordara con el notificador la fecha y la hora para la práctica del emplazamiento.

Al efecto, según la constancia de fecha doce de marzo de dos mil nueve, ***** , autorizada por el actor, y el actuario adscrito al Juzgado Décimo Quinto Familiar, acordaron asistir al domicilio de la demandada a las ocho horas del día catorce siguiente.

En ese tenor, evidenció la inexactitud de lo aducido por la quejosa, respecto a que el actor solicitó que la diligencia se realizara el sábado catorce de marzo de dos mil nueve.

Respecto a lo anotado en los puntos dos y tres relativos a las pretensiones de la quejosa, en la transcripción del artículo 64 del código adjetivo local, se advirtió que, contrariamente a lo manifestado por aquélla, tal artículo no dispone que para que el Juez habilite días y horas inhábiles, deba necesariamente mediar la petición de una de las partes en el proceso, pues el contenido de tal precepto ratifica al juzgador la calidad de director del proceso, pues le otorga la facultad de quitar obstáculos que puedan entorpecer el desarrollo del juicio, o bien, que impidan la observancia de principios rectores del proceso, como el de celeridad.

Por tanto, dijo que si el precepto mencionado no exigía la previa petición de parte para habilitar días y horas, la circunstancia de que el Juez haya procedido de oficio para hacerlo, no es conculcatorio de disposición alguna.

Aclaró que en lo atinente a la conducta atribuida a la juzgadora, anotada en el inciso a), el actor no pidió en su promoción que se habilitaran días y horas inhábiles para la práctica del emplazamiento, sino que se limitó a proporcionar un nuevo domicilio donde podía ser localizada la demandada y a solicitar que ahí se llevara a cabo la citación a juicio. En una distinta promoción, el demandante propuso que una persona autorizada por él acompañara al actuario para que se efectuara el emplazamiento, sin hacer alguna mención respecto a la habilitación de horas y días inhábiles. Fue la Juez del conocimiento quien, al acordar de conformidad lo solicitado por el promovente, habilitó días y horas inhábiles.

Concluyó que, contrario a lo aducido por la quejosa, la manera de proceder de la Juez natural no era ilegal, porque el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no dispone que la habilitación de días y horas inhábiles deba estar precedida de una petición expresa de las partes.

Respecto a lo anotado en el inciso b), señaló que si bien era cierto que la Juez del conocimiento no expresó la urgencia del caso, dicha causa estaba implícita en su decisión, porque el segundo párrafo del artículo 17 constitucional garantiza la pronta impartición de justicia a los gobernados.

Acorde con el precepto constitucional mencionado, el artículo 110 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que las notificaciones deberán practicarse dentro de los tres días siguientes al en que se reciba el expediente o las actuaciones correspondientes.

Las anteriores disposiciones son acordes con el principio de celeridad del proceso.

Así, apuntó que, en el caso, la solicitud de divorcio se presentó el seis de enero de dos mil nueve. El primer intento para emplazar a la demandada se realizó a las doce horas del catorce siguiente, sin que el actuario haya obtenido resultados favorables.

Al haber pasado más de un mes sin que se hubiera realizado el emplazamiento, el tiempo que la ley concede para realizar tales notificaciones había transcurrido en exceso, en contravención al mencionado precepto y en inobservancia al principio de celeridad.

Por tal motivo, el diez de febrero de dos mil nueve, en previsión de algún obstáculo que pudiera presentarse, la Juez ordenó la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de tal diligencia, habilitación que se reiteró el nueve de marzo de dos mil nueve.

Por ello, señaló que con lo anterior se ponía de manifiesto que, en el caso, sí se acreditaba la urgencia referida en el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, pues había pasado mucho tiempo sin que el emplazamiento se hubiera llevado a cabo, lo cual contravenía en perjuicio de las partes la garantía de prontitud de la impartición de justicia.

Además de las razones expuestas, señaló que no tendría caso acoger la pretensión de amparo sobre la base de la omisión acerca de la expresión de la urgencia de habilitar días y horas inhábiles para la práctica del emplazamiento, al dictarse los autos de diez de febrero y nueve de marzo de dos mil nueve, porque la manera de proceder de la Juez de primera instancia fue correcta y, por tanto, no habría lugar a variar el sentido de las determinaciones a que se hizo alusión.

También estableció que la parte final del primer párrafo del artículo 158 de la Ley de Amparo prevé los requisitos que deben concurrir para impugnar las violaciones a las leyes que rigen al procedimiento, a través del juicio de amparo directo. Uno de esos requisitos consiste en que la pretendida conculcación afecte las defensas de la parte quejosa; y que, en el caso, el argumento fundamental de la quejosa para plantear la supuesta transgresión a las leyes rectoras del procedimiento fue que la diligencia de emplazamiento se produjo durante un día inhábil (el sábado catorce de marzo de dos mil nueve).

Sin embargo, con tal argumento la quejosa no demostró que haya quedado en estado de indefensión, porque lo fundamental es que no está evidenciado el desconocimiento del juicio de divorcio ni del plazo que tenía para comparecer a él a hacer valer lo que estimara pertinente. Tan es así que dicha peticionaria no controvertió parte alguna de lo asentado en el acta relativa al emplazamiento.

Estableció que, de conformidad con los artículos 327, fracción VIII y 403 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, lo asentado por el actuario en el acta de emplazamiento permitió concluir que la quejosa sí tuvo conocimiento oportuno del juicio de divorcio, pues dicha diligencia se practicó directamente y de manera personal con la demandada en su domicilio y consta también que, al efecto, recibió la documentación atinente a esa citación a juicio.

Además, dijo que otro elemento que sirvió de base para considerar que la promovente tuvo conocimiento de la demanda promovida en su contra, es el hecho de que acudió al juicio natural. Si bien, no a través de la contestación de la demanda, sí lo hizo mediante la promoción del incidente de nulidad del emplazamiento, en el que el tema toral planteado fue que la diligencia respectiva se haya verificado en día y hora inhábil, esto es, el sábado catorce de marzo de dos mil nueve.

Por ello, concluyó que la promovente no quedó en estado de indefensión y, por tanto, la pretendida violación a las leyes que rigen al procedimiento no admitía servir de base para la concesión del amparo.

II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien conoció del **amparo en revisión *******, del que se desprenden los antecedentes siguientes:

Origen del acto reclamado. ***** , por conducto de sus endosatarios en procuración, demandó a ***** en la vía mercantil ejecutiva, ejerciendo la acción cambiaria directa, el pago de:

"a) \$***** , como suerte principal.

"b) \$***** , equivalente al 30% treinta por ciento de la cantidad señalada en el inciso anterior.

"c) Intereses moratorios a razón del 6% seis por ciento anual, desde que el demandado se constituyó en mora, hasta la total liquidación del adeudo.

"d) Gastos y costas."

El actor fundó la causa de pedir en el dicho de que en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el veintitrés de abril de dos mil dieciséis, el demandado libró un título de crédito tipo "*cheque*" a su favor, por ciento veinte mil pesos; sin embargo, el accionante detalló que el veintisiete de abril siguiente, presentó ese cheque para su cobro en un banco, pero éste fue devuelto por saldo insuficiente. Agregó el demandante que, a pesar de los múltiples requerimientos realizados al aquí recurrente, éste se ha negado a cubrir el adeudo.

De la demanda correspondió conocer al Juez Quinto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, el que la radicó en el expediente *****; luego, en proveído de veinte de junio de dos mil diecisiete,

debido a que el demandado no contestó la demanda, se declaró por perdido su derecho para tal efecto.

Seguido el juicio, el doce de marzo de dos mil dieciocho, se emitió sentencia en la que se declaró la procedencia de la acción y, entre otras cosas, se condenó al demandado al pago de la suerte principal.

Juicio de amparo indirecto. ***** promovió demanda de amparo indirecto, en la que señaló como autoridades responsables al Juez y secretario ejecutor, adscritos al Juzgado Quinto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Jalisco, a quienes reclamó, respectivamente, el auto de ejecución de catorce de julio de dos mil dieciséis, y la diligencia en la que se materializó ese mandamiento, de seis de diciembre de dos mil dieciséis, en la cual se le secuestró un inmueble y aseguró que se le emplazó defectuosamente.

De esa demanda correspondió conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, actual Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, el que la radicó en el expediente *****; y, seguido el juicio constitucional, el once de febrero de dos mil diecinueve, dictó sentencia en la que negó la protección constitucional.

Recurso de revisión. En contra de dicha resolución, ***** interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, bajo el número de expediente *****; y dictó sentencia el diez de mayo de dos mil diecinueve, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo.

Dicha determinación la sustentó *—en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción—*, en los razonamientos siguientes:

En principio, dijo que el recurrente hizo valer diversos argumentos, los cuales, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo, eran susceptibles de agruparse en dos temas:

I. Incorrecta calificación de un concepto de violación como fundado pero inoperante, por parte del Juez de Distrito.

II. Ilegalidad de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento por inobservancia de formalidades.

Luego, señaló que el agravio en el cual, el recurrente afirmó que el Juez de Distrito no "*explicitó*" las razones por las cuales consideró que, aunque fundado, el concepto de violación en el que aseguró que en la resolución de catorce de julio de dos mil dieciséis –que entre otras determinaciones admitió la demanda promovida por ***** en su contra y ordenó requerirlo de pago, embargarlo y emplazarlo a juicio– el Juez responsable se limitó a disponer la habilitación de días y horas inhábiles para que tuviera verificativo esa diligencia, sin que al efecto indicara la causa urgente para hacerlo; devenía inoperante, porque contrario a lo que manifestó el recurrente, el Juez sí lo explicó, sustentando la inoperancia, básicamente, en que si el actor en la demanda inicial solicitó al Juez mercantil la habilitación de días y horas inhábiles para practicar la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento al juicio, aduciendo que el demandado se retira temprano de su domicilio y regresa a éste muy tarde, era incuestionable que es ahí donde reside la razón o causa que motivó que el Juez de origen autorizara al secretario ejecutor efectuar la diligencia mencionada, fuera de las horas hábiles, conforme a lo dispuesto en el artículo 1065 del Código de Comercio, en tanto que, como rector del proceso, procuró la continuidad y agilización del juicio.

Así, consideró que eran sustancialmente fundados los agravios relativos a que el Juez de Distrito soslayó que no se tiene la certeza de que la reparación constitucional que tendría que hacer el juzgador responsable en sede común con motivo de ese eventual fallo protector indefectiblemente propiciaría la emisión de una sentencia "*denegadora*" (sic) de amparo por causa de la interposición de segundo juicio de amparo contra el "*nuevo acto reclamado*" y, por otro lado, que dejó de lado que la declaración de inconstitucionalidad que se diera con base en el aludido concepto de violación ocasionaría la reparación de las consecuencias del estado de indefensión en el que se colocó al quejoso "*en sede ordinaria*", por causa del emplazamiento defectuoso al que fue sujeto, para situarlo justamente en la posibilidad de interponer óptima defensa ante la misma autoridad responsable, en contra de las pretensiones jurídicas del actor.

También determinó que eran **sustancialmente fundados** los agravios en los cuales el recurrente afirma que la actividad jurisdiccional que desplegó el Juez federal no podía expandirse hasta trastocar la manifestación dada por el actor ante la potestad común, ya que, en atención a la técnica de amparo, el análisis del órgano judicial, como autoridad de control constitucional, únicamente puede hacerse consistir en el análisis de los actos de autoridad controvertidos en el juicio de amparo, no así sobre la actuación o petición manifestada por la actora en sede ordinaria, ya que ello es de la incumbencia de la potestad común, no así de los Jueces constitucionales, por lo que tam-

poco debió declarar inoperante el concepto de violación, en el cual, tildó de nula la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, al no haberse efectuado en horario hábil, es decir, entre las siete y las diecinueve horas.

De igual manera, enfatizó que en la resolución recurrida, el Juez de Distrito incurrió en una incongruencia interna, pues primero declaró fundado el concepto de violación relativo a que el juzgador mercantil transgredió la ley, porque *"no expresó en el auto que ordenó la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, cuál era la causa urgente que motivaba autorizar la habilitación de días y horas inhábiles para efectuar ésta"* y, por otra parte, al tratar de evidenciar la supuesta inoperancia de ese motivo de disenso, sostuvo literalmente que *"la habilitación de días y horas que ordenó la autoridad responsable en el auto que admitió la demanda, se decretó en atención a la petición contenida en su punto petitorio segundo"*, y que *"si la parte actora en la demanda solicitó al Juez la habilitación de días y horas inhábiles para practicar la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento al juicio, aduciendo que el demandado se retira temprano de su domicilio y regresa a éste muy tarde, es incuestionable que es ahí donde reside la razón o causa que motivó que el Juez de origen autorizara al secretario ejecutor efectuar la diligencia mencionada, fuera de las horas hábiles, conforme con lo dispuesto en el artículo 1065 del Código de Comercio, en tanto que el rector del proceso, procurando la continuidad del juicio y con la intención de agilizarlo, autorizó la práctica del requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, en días y horas inhábiles, en atención a la solicitud del actor en su demanda, fundada en el horario en que era posible localizar al demandado"*.

Dijo que esas consideraciones se oponen al principio lógico de *no contradicción*, pues no era congruente calificar como fundado un concepto de violación bajo la consideración de que la autoridad responsable omitió expresar la causa urgente para habilitar días y horas inhábiles en el proveído reclamado y, por otra, indicar que el mismo concepto de violación deviene inoperante, porque el Juez responsable habilitó días y horas inhábiles en atención a la causa expresada por el actor en el petitorio segundo de su demanda inicial, en cuanto a que el demandado se retira temprano de su domicilio y regresa a éste muy tarde, pues esto último es lo opuesto a una omisión.

Señaló que advertía que lo que el Juez de Distrito en realidad trató de expresar fue que aunque era fundado el argumento de que el Juez mercantil omitió indicar la causa urgente por la cual era necesario habilitar días y horas inhábiles, en términos del artículo 1065 del Código de Comercio, ello devenía inoperante, porque sería impráctico conceder la protección constitucio-

nal para que el Juez indicara expresamente la causa por la cual era necesaria esa habilitación, ya que, para el a quo federal, era "*incuestionable*" que había una causa urgente y debía atenderse la misma, inmersa en la petición realizada por la actora en su demanda natural, en cuanto a que el enjuiciado se retira temprano de su casa y regresa muy tarde por la noche.

Que esa premisa se obtenía porque, en la resolución recurrida, el Juez de Distrito sustentó la declaratoria de inoperancia del concepto de violación primeramente declarado fundado, en la jurisprudencia 108, emitida por la entonces Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES.", pero que el Juez de Distrito no advirtió que tal criterio se refiere al supuesto en el cual el concepto de violación que resulta fundado es de naturaleza formal, por "*razones de incongruencia por omisión esgrimidas al respecto por el quejoso*", pero "*claramente*", por razones que "*ven al fondo de la cuestión omitida*", ese mismo concepto de violación resulta "*inepto*" para resolver el asunto favorablemente a los intereses del quejoso.

También refirió que la hipótesis que se plantea en tal jurisprudencia no presupone que el órgano de control constitucional tenga que hacer per se, un análisis profundo de las cuestiones de fondo para llegar a concluir que la violación formal planteada no afectaría el fondo de la cuestión omitida, sino que se apoya en una de estas dos premisas: a) que en la ejecutoria de amparo se deba examinar el fondo de la cuestión; o, b) que aunque una determinada cuestión sustancial no deba ser examinada por el órgano de control constitucional, resulte indubitable, sin necesidad de un estudio acucioso del problema, que si fuera analizada por la autoridad responsable, el fondo de la cuestión omitida no podría variar.

Dijo que esa hipótesis de violación formal no podía equipararse a la que fue analizada por el Juez de Distrito, ya que, en la especie, no se estaba ante una omisión o incongruencia de esa naturaleza, sino que, como se dejó entrever previamente, la habilitación de días y horas inhábiles por parte del juzgador mercantil, en la especie, se relacionaba estrechamente con el emplazamiento a juicio del demandado, pues la diligencia de llamamiento al procedimiento fue practicada en una hora inhábil; de ahí que la validez de esta última dependía de la legalidad del proveído en el que se realizó tal habilitación.

En ese tenor, determinó que el Juez de Distrito no estaba en condiciones de decretar que, por "*razones relacionadas con el fondo del asunto*", era

inoperante el concepto de violación en comento, resultando impráctico conceder la protección constitucional, ya que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 5/1996, aplicable por analogía, determinó que la transgresión de formalidades relacionadas con el emplazamiento no se convalidan por el sentido de la resolución en cuanto al fondo.

También dijo que en el aludido precedente este Alto Tribunal consideró que, tratándose de terceros interesados no emplazados al juicio de amparo, por más que se alegue que la concesión de la protección constitucional es invariable se le llame o no al procedimiento a aquél, el Juez de Distrito o la autoridad responsable, en su caso, carecen de atribuciones para declarar "*intrascendente o innecesario el emplazamiento a una de las partes en el juicio de amparo*", y tampoco puede válidamente hacerlo el tribunal que conoce del amparo directo o en revisión, apoyándose en alguna circunstancia particular o modalidad del fallo protector por dictarse o confirmarse, según sea el caso, ante el desconocimiento de la conducta que podría desplegar aquel que no fue emplazado y, en apoyo de esto, citó la jurisprudencia de rubro: "TERCERO PERJUDICADO EN EL JUICIO DE AMPARO. SI NO FUE EMPLAZADO DEBE ORDENARSE LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SIN QUE OBSTEN LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES Y MODALIDADES QUE SE IMPONGAN EN LA SENTENCIA QUE CONCEDA EL AMPARO."

De esta manera, señaló que si el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la omisión de un formal llamamiento a juicio no se convalida con el sentido de la resolución en cuanto al fondo, pues se desconoce la conducta que pueda desplegar el demandado al acudir al procedimiento, se evidenciaba que el a quo federal incurrió en una equivocación, al estimar que aunque hubo una violación a una formalidad relacionada con el llamamiento a juicio, en cuanto a la habilitación de días y horas inhábiles, por "*razones relacionadas con el fondo del asunto*", ésta era intrascendente, dando a entender que el Juez mercantil, de manera incuestionable, tendría que atender la petición del actor.

Así, señaló que el Juez de Distrito, al declarar la inoperancia del concepto de violación aludido, sólo se ocupó de evidenciar lo que para él fue una obviedad, consistente en que, desde su perspectiva, en el caso de dejar insubsistente el proveído reclamado y ordenar que se emitiera otro en su lugar, el juzgador mercantil volvería a habilitar días y horas inhábiles, pero al proceder así, el a quo federal soslayó que está vedado calificar como intrascendente una violación de ese tipo, más allá de la razón que haya estimado válida, pues lo transgredido fue una disposición de aplicación estricta por vincularse, en la

especie, con el emplazamiento, siendo ello el acto procesal más trascendental y no una mera incongruencia u omisión en un fallo de cuya reparación pudiera prescindirse por razones "*de fondo de la cuestión omitida*"; de ahí lo fundado del agravio relativo a que la autoridad recurrida incurrió en una inexactitud, al declarar la inoperancia del concepto de violación que fue declarado fundado.

Además, precisó que con independencia de lo anterior, analizando la razonabilidad de la cuestión de "*fondo*" que el Juez de Distrito estimó como válida para declarar la inoperancia del aludido concepto de violación, de cualquier manera, le asistiría la razón al recurrente en los agravios que hace valer, en cuanto a que el a quo federal rebasó sus atribuciones al indicar que "*la habilitación de días y horas que ordenó la autoridad responsable en el auto que admitió la demanda, se decretó en atención a la petición contenida en su punto petitorio segundo*", pues dio a entender que el juzgador mercantil habilitó ese horario, implícitamente, atendiendo a la petición del actor, relativa a que era necesario realizar tal habilitación, porque el demandado se retira temprano de su domicilio y regresa a éste muy tarde.

Que con ese proceder, por una parte, el Juez de Distrito se sustituyó incorrectamente en la autoridad responsable, al dar por sentado que lo expresado por el actor es una causa urgente, soslayando que el Juez natural es el único facultado por la ley, en términos del artículo 1065 del Código de Comercio, para calificar según su arbitrio judicial cuál es una causa urgente y cuál no, y restringió la posibilidad de que el demandado combatiera la decisión del juzgador mercantil de estimar que la circunstancia expuesta por el accionante no es urgente.

Y, por otra parte, con ese proceder, el a quo federal dio por sentado que es válido que la supuesta "*causa urgente*" para habilitar días y horas inhábiles para actuar o practicar diligencias, no se indique de manera expresa sino tácita o implícita, a pesar de que el artículo 1065 del Código de Comercio dispone exactamente lo contrario, es decir, que el Juez mercantil debe expresar cuál es la causa urgente que exija esa habilitación.

Señaló que no compartía esa posibilidad, pues por más que el actor exprese razones en su demanda inicial para justificar la necesidad de habilitar días y horas inhábiles, era imprescindible que el Juez mercantil cumpliera estrictamente con la formalidad prevista en el artículo en comento pues, de lo contrario, se soslayaba el principio de fundamentación y motivación, al dejar en total estado de incertidumbre jurídica al demandado, ya que en caso de impugnar esa habilitación, se le obliga a suponer que el juzgador acogió las

manifestaciones del accionante y a cuestionar a partir de sus propias suposiciones, lo cual, ese órgano jurisdiccional consideró una carga inadmisibles en contra del afectado.

En apoyo del anterior criterio, citó lo que esta Primera Sala determinó en la contradicción de tesis 118/2017, al resolver el siguiente cuestionamiento: ¿Si el actuario omite certificar que se entregaron copias de traslado de la demanda, debidamente selladas y cotejadas con el escrito original de la demanda, ocasiona la ilegalidad del emplazamiento?, de la que derivó la jurisprudencia, de rubro: "EMPLAZAMIENTO. LA OMISIÓN DEL ACTUARIO DE CERTIFICAR LA ENTREGA DE LAS COPIAS DE TRASLADO DE LA DEMANDA DEBIDAMENTE SELLADAS Y COTEJADAS CON SU ORIGINAL, OCASIONA LA ILEGALIDAD DE DICHA DILIGENCIA."; y, enseguida, señaló que hacía propias las consideraciones allí establecidas respecto de la observancia del artículo 1065 del Código de Comercio.

Lo anterior, porque del análisis del cumplimiento de la formalidad contenida en ese precepto respecto a la habilitación de días y horas inhábiles, en caso de que el emplazamiento se realice en hora inhábil, se vincula de manera indisoluble con éste y, por ende, es de aplicación estricta, y dado que la legislación aplicable establece categóricamente que el Juez mercantil debe indicar la causa urgente que exija la habilitación de días y horas inhábiles para actuar o practicar diligencias, expresando cuál es esa causa y las diligencias que han de practicarse, dicho requisito no tiene lugar a equívocos, ni a una necesidad de interpretación jurídica o analógica siquiera, por lo que impera el principio de legalidad en la aplicación literal reconocido en ese precepto constitucional, que exige que todo acto de autoridad dictado en un proceso civil (por igualdad jurídica, al mercantil también) debe ceñirse a la letra de la ley aplicable al caso de que se trate, especialmente, cuando los requisitos vinculados con el emplazamiento, dada la relevancia de ese acto judicial, son de aplicación estricta; de ahí que no pueda validarse una habilitación de este tipo bajo el argumento de que se entiende implícitamente lo que el juzgador tomó en cuenta para proceder así.

En consecuencia, determinó que no convalidaba la inobservancia literal del artículo 1065 del Código de Comercio, el hecho de que, al practicarse la diligencia, aparentemente sí se haya encontrado al demandado, ya que, como lo indicó este Alto Tribunal, no era posible conceder que los requisitos y formalidades establecidos en la ley para realizar el acto procesal de emplazamiento puedan ser subsanados, en tanto que el emplazamiento no se convalidaba tácitamente, porque es un acto esencial en los procesos judiciales

que salvaguarda una serie de derechos constitucionales necesarios para el ejercicio de la tutela judicial.

Por ello, concluyó que fue incorrecta la declaratoria de inoperancia que el Juez de Distrito realizó del concepto de violación en estudio, e inexacto que decretara la inoperancia del motivo de disenso relativo a que la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento es nula, por haberse practicado ilegalmente en una hora inhábil; de ahí que declarara fundado el agravio que cuestiona tal circunstancia, lo que estimó suficiente para revocar la sentencia recurrida y conceder la protección constitucional, e innecesario realizar el análisis del resto de motivos de disenso formulados por el recurrente.

En tales condiciones, al haberse calificado algunos de los agravios analizados como sustancialmente fundados, se revocó la sentencia recurrida y se concedió la protección constitucional, a efecto de que las autoridades responsables, en lo que legalmente les correspondía:

a) Dejaran insubsistente todo lo actuado en el juicio mercantil ejecutivo ******, de su índice, a partir del proveído de catorce de julio de dos mil dieciséis, incluyendo la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, y sus consecuencias.

b) Emitieran otro auto en su lugar, en el que se decida si existe causa urgente, en términos del artículo 1065 del Código de Comercio, para habilitar días y horas inhábiles para la práctica de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento y, de estimarse que es así, motivaran expresamente la circunstancia que lo justificara.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo con base en argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión; asimismo, deberá existir una discrepancia entre dichos ejercicios interpretativos, pues lo que determina la existencia de una contradicción es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho o sobre un problema jurídico central; y, por último, dicha discrepancia deberá dar lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Así lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."¹

Asimismo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que una contradicción de tesis es existente independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional. De conformidad con la tesis jurisprudencial, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

De acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación.

En otras palabras, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:³

¹ Novena Época, registro digital: 165077, Primera Sala, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.

² Novena Época, registro digital: 164120, Pleno, jurisprudencia, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

³ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN

1. Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

2. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

3. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

En atención a dichos criterios, esta Primera Sala considera que, **en el caso, sí se actualiza la contradicción de tesis**, como se explicará a continuación:

Los dos primeros requisitos se cumplen en tanto que en ambos casos los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de analizar la problemática relativa a si, al ejercer la facultad de habilitar días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, el requisito legal de señalar la causa urgente que lo exija, debe estimarse cumplido, mediante el señalamiento expreso del juzgador respecto de la causa urgente que lo exija, o bien, si esta última se puede considerar implícita.

La discrepancia de criterios se suscita entre el que sostuvo el **Cuarto Tribunal Colegiado Civil del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo ******, frente al emitido por el **Segundo Tribunal Colegiado Civil del Tercer Circuito**, al resolver el amparo en revisión *****; pues de la lectura de sus ejecutorias es claro que ambos Colegiados se pronunciaron sobre el mismo punto de derecho, llegando a conclusiones disímiles.

En efecto, el **Cuarto Tribunal Colegiado Civil del Primer Circuito** analizó un juicio de amparo directo, en el que se señaló como violación al procedimiento, la determinación tomada por el Juez natural, al desechar de plano el incidente de nulidad de emplazamiento, mismo que fue practicado el sábado catorce de marzo de dos mil nueve, a las nueve horas con cuarenta minutos; habiendo dicho tribunal determinado infundados los conceptos de violación encaminados a evidenciar el actuar ilegal de la responsable, quien inadmitió a trámite el incidente respectivo, al considerarlo frívolo e improcedente; consistentes tales conceptos, entre otras circunstancias, en que el Juez de origen, al emitir el auto en el que habilitó días y horas inhábiles para la práctica del emplazamiento aludido, omitió expresar la causa urgente de su actuar, incumpliendo con lo previsto en el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, vigente durante el juicio natural, que versa:

"Artículo 64. Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los sábados y domingos, y aquellos que las leyes declaren festivos.

"Se entienden horas hábiles las que median desde las siete hasta las diecinueve horas. En los juicios sobre alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, interdictos posesorios, diferencias domésticas y los demás que determinen las leyes, no hay días ni horas inhábiles. En los demás casos, el Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

Argumento que el Tribunal Colegiado respectivo declaró infundado, pues estimó que si bien el Juez del conocimiento omitió expresar la urgencia del caso, la misma se encontraba implícita en su decisión, por lo siguiente:

"El segundo párrafo del artículo 17 constitucional garantiza la pronta impartición de justicia de los gobernados.

"Acorde con el precepto constitucional mencionado, el artículo 110 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que las notificaciones deberán practicarse dentro de los tres días siguientes al en que se reciba el expediente o las actuaciones correspondientes.

"Las anteriores disposiciones son acordes con el principio de celeridad del proceso.

"En el caso, la solicitud de divorcio se presentó el seis de enero de dos mil nueve. El primer intento para emplazar a la demandada se realizó a las doce horas del catorce siguiente, sin que el actuario haya obtenido resultados favorables.

"Al haber pasado más de un mes sin que se hubiera realizado el emplazamiento, el tiempo que la ley concede para realizar tales notificaciones había transcurrido en exceso, en contravención al mencionado precepto y en inobservancia al principio de celeridad.

"Por tal motivo, el diez de febrero de dos mil nueve, en previsión de algún obstáculo que pudiera presentarse, la Juez ordenó la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de tal diligencia, habilitación que se reiteró el nueve de marzo de dos mil nueve.

"Lo anterior pone de manifiesto, que en el caso sí se acredita la urgencia referida en el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, pues había pasado mucho tiempo sin que el emplazamiento se hubiera llevado a cabo, lo cual contravenía en perjuicio de las partes la garantía de prontitud de la impartición de justicia."

En ese contexto, el mencionado Cuarto Tribunal Colegiado Civil del Primer Circuito determinó que la pretendida violación a las leyes del procedimiento no podía servir de base para la concesión del amparo y, por diversos motivos, desestimó los argumentos tendentes a controvertir el fondo del asunto, negando así el amparo solicitado.

Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado Civil del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de revisión *****, derivado del amparo indirecto en el que se señaló como acto reclamado, entre otros, el emplazamiento practicado al quejoso en el juicio ejecutivo mercantil de origen, determinó que el Juez responsable indebidamente omitió precisar la causa por la que habilitó días y horas inhábiles para la práctica de esa diligencia, violentando con ello el contenido del artículo 1065 del Código de Comercio, conforme al cual, ello debe hacerse de manera expresa, pues tal precepto establece:

"Artículo 1065. El Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

Y, por tanto, el tribunal de mérito revocó la sentencia impugnada en la que se negó el amparo, para ahora concederlo, a efecto de que se dejara sin efecto la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, así como sus consecuencias, emitiéndose otro auto en su lugar, en el que se decidiera si existía causa urgente, en términos del artículo 1065 del Código de Comercio, para habilitar días y horas inhábiles, a fin de que se practicara la diligencia precitada y, de estimarse de esa forma, se motivara expresamente la circunstancia que lo justificara.

En ese orden, se advierte que ambos Tribunales Colegiados interpretaron preceptos legales en los que se establece la facultad del legislador para habilitar días y horas inhábiles, a efecto de actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiera causa urgente que lo amerite, expresando el motivo; sin embargo, uno de ellos, esto es, el **Cuarto Tribunal Colegiado Civil del Primer Circuito** determinó que esa causa puede entenderse implícita en la decisión de habilitación respectiva, mientras que el diverso **Segundo Tribunal Colegiado Civil del Tercer Circuito** consideró que debe señalarse de manera expresa la circunstancia que la justifique.

En virtud de lo anterior, se considera que también se actualiza el tercer requisito, en torno *"a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible"*; pues en el caso se

considera oportuno, en aras de la seguridad jurídica de los gobernados, clarificar si la causa urgente que permite habilitar días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, puede considerarse implícita en la decisión, o bien, necesariamente deben expresarse los motivos que la sustentan.

En esos términos, esta Primera Sala considera que sí existe contradicción de tesis y, por tanto, procederá al estudio de fondo.

QUINTO.—Estudio de fondo. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que en seguida se expresan:

En atención al tema de esta contradicción de tesis, se deben realizar algunas precisiones relacionadas con los requisitos que todo acto de autoridad debe contener.

Así, resulta conveniente, a manera de preámbulo y con el propósito de ubicar adecuadamente el problema que se plantea, que se relaciona con motivación de una determinación jurisdiccional, analizar el contenido del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer las garantías individuales que en él se contiene.

En efecto, debe precisarse que el artículo 14 constitucional establece:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

Ahora bien, el Constituyente, en el precepto transcrito, consagró tres garantías de seguridad jurídica:

1. La de irretroactividad de la ley;
2. La de audiencia; y,
3. La de legalidad.

Con la primera de las garantías se impide que las leyes vuelvan al pasado para cambiar, modificar o suprimir condiciones de legalidad de un acto o efectos de derechos individualmente adquiridos, esto es, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma que los previó; prohibición que se dirige tanto al legislador como a los diversos órganos encargados de llevar a cabo su aplicación o ejecución y se traduce en el principio de que las leyes sólo deben ser aplicadas a los hechos ocurridos durante su vigencia, estando sólo permitida la aplicación retroactiva de la ley en el ámbito penal y cuando ésta beneficie al gobernado y no se lesionen derechos de terceros.

Por otro lado, la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional obliga a proteger a los gobernados cuando alguna autoridad los prive de sus propiedades, posesiones o derechos, cualquiera que éstos sean y sin limitación alguna, sin que previamente a su emisión les haya dado oportunidad de exponer y probar lo que consideren conveniente en defensa de sus intereses dentro del procedimiento establecido para el caso concreto; lo anterior, siempre que no se trate de actos de excepción establecidos en la propia Constitución Federal.

Tiene aplicación la siguiente tesis:

"Séptima Época
"Instancia: Segunda Sala
"Fuente: *Apéndice* de 1995
"Tomo: VI, Parte SCJN
"Tesis: 82
"Página: 54

"AUDIENCIA, ALCANCE DE LA GARANTÍA DE.—En los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses;

obligación que resulta inexcusable aun cuando la ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional."

La garantía de audiencia también se encuentra referida al cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento o condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el proceso jurisdiccional o administrativo para otorgar al posible afectado por el acto privativo una razonable oportunidad de defensa, esto es, proporcionar al demandado o posible afectado una noticia completa de la demanda presentada por la parte actora, con sus documentos y anexos, o bien, del acto privativo de derechos o posesiones, otorgándosele una oportunidad razonable para que pueda contestar, de modo que el tiempo de que disponga para hacerlo realmente se lo permita, además de que en el procedimiento, sea judicial o administrativo, deberá otorgarse a las partes o al posible afectado una oportunidad razonable para aportar las pruebas pertinentes para demostrar los hechos en que se funden y expresar los alegatos correspondientes, es decir, las argumentaciones jurídicas que con base en las pruebas desahogadas estimen necesario exponer, concluyendo el procedimiento con una resolución en la que el juzgador o la autoridad administrativa decida el litigio o el asunto planteado, debiendo cumplirse esas formalidades conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Tienen aplicación al caso las siguientes tesis:

"Séptima Época

"Instancia: Segunda Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Volúmenes: 199-204, Tercera Parte

"Página: 85

"AUDIENCIA, RESPETO A LA GARANTÍA DE. DEBEN DARSE A CONOCER AL PARTICULAR LOS HECHOS Y MOTIVOS QUE ORIGINAN EL PROCEDIMIENTO QUE SE INICIE EN SU CONTRA.—La garantía de audiencia consiste fundamentalmente en la oportunidad que se concede al particular de intervenir para poder defenderse, y esa intervención se puede concretar en dos aspectos esenciales, a saber: la posibilidad de rendir pruebas que acrediten los hechos en que se finque la defensa; y la de producir alegatos para apoyar esa misma defensa con las argumentaciones jurídicas que se estimen pertinentes. Esto presupone, obviamente, la necesidad de que los hechos y datos en los

que la autoridad se basa para iniciar un procedimiento que puede culminar con privación de derechos, sean del conocimiento del particular, lo que se traduce siempre en un acto de notificación que tiene por finalidad que aquél se entere de cuáles son esos hechos y así esté en aptitud de defenderse. De lo contrario la audiencia resultaría prácticamente inútil, puesto que el presunto afectado no estaría en condiciones de saber qué pruebas aportar o qué alegatos formular a fin de contradecir los argumentos de la autoridad, si no conoce las causas y los hechos en que ésta se apoyó para iniciar un procedimiento que pudiera afectarlo en su esfera jurídica."

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: VII, abril de 1998

"Tesis: P. XXXV/98

"Página: 21

"AUDIENCIA, GARANTÍA DE. PARA QUE SE RESPETE EN LOS PROCEDIMIENTOS PRIVATIVOS DE DERECHOS, LA OPORTUNIDAD DE PRESENTAR PRUEBAS Y ALEGATOS DEBE SER NO SÓLO FORMAL SINO MATERIAL.— La Suprema Corte ha establecido que dentro de los requisitos que deben satisfacer los ordenamientos que prevean procedimientos que puedan concluir con la privación de derechos de los gobernados se encuentran los de ofrecer y desahogar pruebas y de alegar, con base en los elementos en que el posible afectado finque su defensa. En las leyes procedimentales, tales instrumentos se traducen en la existencia de instancias, recursos o medios de defensa que permitan a los gobernados ofrecer pruebas y expresar argumentos que tiendan a obtener una decisión favorable a su interés. Ahora bien, para brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer los medios defensivos previstos en las leyes, en respeto de la garantía de audiencia, resulta indispensable que el interesado pueda conocer directamente todos los elementos de convicción que aporten las demás partes que concurran al procedimiento, para que pueda imponerse de los hechos y medios de acreditamiento que hayan sido aportados al procedimiento de que se trate, con objeto de que se facilite la preparación de su defensa, mediante la rendición de pruebas y alegatos dentro de los plazos que la ley prevea para tal efecto.

"Amparo en revisión 1664/97. Jorge Navarro Islas. 17 de febrero de 1998. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

"El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de marzo en curso, aprobó, con el número XXXV/1998, la tesis aislada que antecede; y

determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de marzo de mil novecientos noventa y ocho."

"Quinta Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: XXII

"Página: 32

"PROCEDIMIENTO, VIOLACIONES DEL.—La garantía reconocida por el artículo 14 constitucional, enunciada en términos generales, es la de ser oído en juicio; mas cuando se trata de la aplicación de ese precepto a un caso determinado, es preciso tomar en cuenta todos los requisitos que el mismo artículo señala, entre los cuales figuran, principalmente, los dos siguientes: primero, que en el juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y segundo, que dichas formalidades se cumplan conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; de donde se desprende que cuando existen leyes que norman el procedimiento para un fin legal cualquiera, no basta que se dé a la persona, alguna oportunidad de defenderse, sino que es indispensable que se le conceda en el modo y términos que las leyes prescriben, y estos principios son aplicables tanto a los procedimientos del orden judicial como a los del orden administrativo.

"Amparo administrativo en revisión 3354/27. Torres Sagaceta Luz. 5 de enero de 1928. Mayoría de siete votos. Disidente: J. Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente."

Por otra parte, la garantía de legalidad, consagrada en el artículo 14 constitucional, en los ámbitos civil y mercantil, se encuentra referida a que en los juicios correspondientes la sentencia que se dicte deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, permitiendo que sólo a falta de ésta se funde en los principios generales de derecho, esto es, en los principios rectores de nuestro sistema jurídico, que se encuentran explícitos o implícitos en el mismo y son su base de sustentación, lo que, de igual manera, debe ocurrir con todas las determinaciones que emita durante el procedimiento el órgano jurisdiccional respectivo, esto es, que todos sus actos deben encontrarse debidamente fundados y motivados, con el objeto de que el gobernado se encuentre en aptitud de conocer las causas que le dieron origen, y así se encuentre en posibilidad de controvertirlas, en su caso, a través de los medios de impugnación que la ley del procedimiento establezca en su favor.

Tienen aplicación las siguientes tesis:

"Quinta Época

"Instancia: Tercera Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: LV

"Página: 2642

"PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO.—El artículo 14 de la Constitución Federal elevó, a la categoría de garantía individual el mandato contenido en los artículos 20 del Código Civil de 1884, y 1324 del Código de Comercio, en el sentido de cuando no haya ley en que fundarse para decidir una controversia, la resolución de ésta debe fundarse en los 'principios generales del derecho', y la Constitución limita la aplicación de estos 'principios', como garantía individual, a las sentencias definitivas, en tanto que la legislación común, así como las de diversos Estados de la República, y el artículo 19 del Código Civil, actualmente en vigor en el Distrito Federal, autoriza que se recurra a los 'principios generales del derecho' como fuente supletoria de la ley, para resolver toda clase de controversias judiciales del orden civil. Universalmente se conviene en la absoluta necesidad que hay de resolver las contiendas judiciales sin aplazamiento alguno, aunque el legislador no haya previsto todos los casos posibles de controversia; pues lo contrario, es decir, dejar sin solución esas contiendas judiciales, por falta de ley aplicable, sería desquiciador y monstruoso para el orden social, que no puede existir sin tener como base la justicia garantizada por el Estado, y por ello es que la Constitución Federal, en su artículo 17, establece como garantía individual, la de que los tribunales estén expeditos para administrar justicia, en los plazos y términos que fija la ley, y los códigos procesales civiles, en consecuencia con este mandato constitucional, preceptúan que los Jueces y tribunales no podrán, bajo ningún pretexto, aplazar, dilatar ni negar la resolución de las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito; pero las legislaciones de todos los países, al invocar los 'principios generales del derecho', como fuente supletoria de la ley, no señalan cuáles sean dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos; por lo que el problema de determinar lo que debe entenderse por 'principios generales del derecho', siempre ha presentado serios escollos y dificultades, puesto que se trata de una expresión de sentido vago e impreciso, que ha dado motivo para que los autores de derecho civil hayan dedicado conjuntamente su atención al estudio del problema, tratando de definir o apreciar lo que debe constituir la esencia o índole de tales principios. Los tra-

tadistas más destacados del derecho civil, en su mayoría, admiten que los 'principios generales del derecho' deben ser verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, mediante procedimientos filosófico jurídicos de generalización, de tal manera que el Juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso; siendo condición también de los aludidos 'principios', que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de lo que se concluye que no pueden constituir 'principios generales del derecho', las opiniones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra.

"Amparo civil directo 6187/34. Meza de Díaz Catalina y coag. 15 de marzo de 1938. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

"Quinta Época

"Instancia: Tercera Sala

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

"Tomo: CXIX

"Página: 418

"PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO, APLICACIÓN DE.—Por principios generales de derecho se entienden aquellos que pueden desprenderse de otros argumentos legales para casos análogos, y el único caso autorizado por el artículo 14 constitucional en que la controversia respectiva no puede resolverse por la ley.

"Amparo civil directo 120/53. Agrícola San Lorenzo, S. de R.L. 20 de enero de 1954. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Rafael Rojina Villegas. Ponente: José Castro Estrada."

En ese contexto, resulta manifiesto que, en términos constitucionales, todo acto de autoridad debe ser emitido por la que sea competente, quien debe hacerlo por escrito, en el que funde y motive sus determinaciones; ello, a través de la expresión de las razones de derecho y los motivos de hecho que considere para emitir sus determinaciones, los cuales deben ser reales y ciertos, e investidos con la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad.

Ahora bien, como se ha evidenciado, en el caso particular los tribunales contendientes interpretaron preceptos de legislaciones diversas que guardan similitud en su texto; ello, respecto a la facultad del juzgador para habilitar días y horas hábiles, con el objeto de practicar diligencias, cuando haya causa urgente que lo exija; precisando los códigos sujetos a interpretación que debe expresarse esa causa, así como las diligencias que hayan de practicarse.

En efecto, el artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece:

"Artículo 64. Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los sábados y domingos, y aquellos que las leyes declaren festivos.

"Se entienden horas hábiles las que median desde las siete hasta las diecinueve horas. En los juicios sobre alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, interdictos posesorios, diferencias domésticas y los demás que determinen las leyes, no hay días ni horas inhábiles. En los demás casos, el Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

Y el diverso ordinal 1065 del Código de Comercio dispone:

"Artículo 1065. El Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

En ese contexto, cabe destacar que la facultad del juzgador como director del proceso, que le permite establecer cuándo considera que existe una causa urgente que amerite la habilitación de días y horas inhábiles para actuar o practicar diligencias, no es un tema que se encuentre cuestionado en las ejecutorias contendientes y que, por ende, amerite especial pronunciamiento, ya que ambos Tribunales Colegiados coincidieron en que la legislación aplicable en los juicios sometidos a su consideración, otorga al Juez la potestad discrecional de establecer si, a su juicio, el caso amerita la habilitación referida; sin embargo, la disyuntiva se suscitó en relación a si la causa urgente debe indicarse en forma expresa, o bien, puede ser tácita o implícita.

En consecuencia, para responder a esa interrogante, este Alto Tribunal se ha remitido a los principios constitucionales que rigen a las determinaciones judiciales, como son el respeto a la garantía de legalidad, en cuyos términos toda determinación debe encontrarse fundada y motivada; por tanto, si a ello aunamos que del texto de los preceptos objeto de interpretación en las ejecutorias contendientes, es claro y expreso; entonces, resulta manifiesto que atendiendo a su interpretación literal, y a los principios de referencia, los juzgadores se encuentran obligados a precisar de forma expresa cuál es la causa urgente que amerita habilitar días y horas inhábiles, así como las diligencias que habrán de practicarse, con el objeto de otorgar seguridad y certeza jurídicas a los gobernados, quienes, al conocer los motivos de la determinación respectiva, en todo caso se encontraran en aptitud de impugnarla a través de los medios de defensa que la legislación de la materia establezca a su favor.

Efectivamente, conforme al Diccionario de la «Lengua Española de la» Real Academia «Española», es implícito o tácito, lo siguiente:

"Implícito, ta.

"Del latín *implicītus* ('implicado')

"1. Adjetivo. Incluido en otra cosa sin que ésta lo exprese."

"Tácito, ta.

"Del latín *tacītus* ('silencioso')

"1. Adjetivo. Que no se expresa o no se dice pero se supone o se sobreentiende."

En consecuencia, atentos los requisitos de fundamentación y motivación que toda determinación judicial debe contener, a efecto de ser acorde con los principios constitucionales que evidenciados han quedado; resulta manifiesto que lo tácito o implícito se contraponen con los mismos, por estar sujeto a una interpretación más amplia que puede confundir al gobernado; de ahí que, atendiendo a la literalidad de las normas que nos ocupan, se concluye válidamente que los Jueces están obligados, en términos de los artículos 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 1065 del Código de Comercio, a señalar de manera expresa la causa urgente que motive la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de diligencias, señalando cuáles son las que han de llevarse a cabo, ya que de lo contrario

su determinación debe entenderse violatoria de la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 de la Constitución General de la República.

Por las razones expuestas, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, redactado con el siguiente rubro y texto:

ACTUACIONES JUDICIALES, EL JUZGADOR DEBE SEÑALAR EXPRESAMENTE Y NO EN FORMA IMPLÍCITA O TÁCITA LOS MOTIVOS QUE SUSTENTAN LA CAUSA URGENTE PARA HABILITAR DÍAS Y HORAS INHÁBILES, ASÍ COMO LAS DILIGENCIAS QUE DEBERÁN REALIZARSE (ARTÍCULOS 64 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, Y 1065 DEL CÓDIGO DE COMERCIO). Las facultades que la ley otorga a los juzgadores como directores del proceso, están sujetas al cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación establecidos en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que todo acto de autoridad debe respetar; por tanto, si los artículos 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, y 1065 del Código de Comercio, establecen igualmente que "el Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.", es evidente que en atención a los requisitos constitucionales aludidos y a la literalidad de la norma, el Juez debe señalar la causa urgente en que sustenta su determinación, así como las diligencias que deberán practicarse; requisito que debe cumplir de manera expresa y no en forma implícita o tácita, por ser su obligación constitucional fundar y motivar sus determinaciones, con el objeto de que las personas, al conocer las causas que dieron origen a su determinación, puedan impugnarla a través de los medios de defensa que la legislación correspondiente establezca a su favor; ello, en aras de respetar a su vez, los derechos de seguridad y certeza jurídicas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto del presente fallo.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto particular. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 82/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 197, con número de registro digital: 2021188.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la contradicción de tesis 271/2019.

1. En sesión de dos de octubre de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 271/2019, en el sentido de que sí existe la contradicción de criterios y debe prevalecer aquel que indica que el juzgador debe señalar de forma expresa el motivo (causa urgente) por el que habilita días y horas inhábiles para la realización de las diligencias que deba practicar el actuario judicial.
2. En mi opinión, dicha contradicción es inexistente, por lo que emito el presente voto particular.
3. Para justificar mi postura, enseguida explicaré brevemente, primero, cuáles fueron las razones que orientaron los criterios que participaron en la contradicción de tesis,

después, las razones de la mayoría y, en tercer lugar, los motivos que me llevaron a votar en contra.

I. Criterios contendientes

4. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito analizó un amparo directo, en el que se hizo valer como violación procesal el desechamiento de un incidente de nulidad de emplazamiento, toda vez que a la enjuiciada (quejosa) se le notificó en día y hora inhábil la demanda de divorcio. Al respecto, dicho órgano jurisdiccional consideró que si bien se trataba del emplazamiento al juicio, en el caso, la justificación de la urgencia referida se entendía implícita, además de que la enjuiciada tuvo conocimiento del juicio de divorcio promovido en su contra, al haber acudido al juicio natural a defender sus derechos, lo que implicó la no afectación a su derecho de defensa, esto es, no quedó en estado de indefensión.
5. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito resolvió, por su parte, un amparo en revisión en el que el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto fue el indebido emplazamiento a un juicio ejecutivo mercantil y respecto del cual se negó el amparo. El tribunal federal resolvió revocar la sentencia recurrida, porque consideró que el Juez de origen debía manifestar expresamente la causa de urgencia para habilitar días y horas, para realizar la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento a juicio, ya que el quejoso no tuvo participación en el proceso, sino hasta que se tuvo por ejecutada la sentencia, razón por la cual, se dejó en estado de indefensión.

II. Razones de la mayoría

6. En la ejecutoria de la que disiento, luego de que la mayoría consideró que sí existe contradicción entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados citados, se llegó a la conclusión de que los juzgadores se encuentran obligados a precisar de forma expresa, cuál es el motivo de la causa urgente que amerite la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de alguna diligencia, esto con el objeto de otorgar seguridad y certeza jurídica a los gobernados y éstos se encuentran en aptitud de poder impugnarla a través de los medios de defensa adecuados.
7. Tal decisión se sustenta en la literalidad de las normas que sirvieron de sustento en los respectivos asuntos, para estimar válidamente que los Jueces están obligados, en términos de los artículos 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal¹ y 1065 del Código de Comercio,² a señalar expresamente la causa urgente

¹ "Artículo 64. Las actuaciones judiciales se practicarán en días y horas hábiles. Son días hábiles todos los del año, menos los sábados y domingos, y aquellos que las leyes declaren festivos.

"Se entienden horas hábiles las que median desde las siete hasta las diecinueve horas. En los juicios sobre alimentos, impedimentos de matrimonio, servidumbres legales, interdictos posesorios, diferencias domésticas, pérdida de la patria potestad, adopción y los demás que determinen las leyes, no hay días ni horas inhábiles. En los demás casos, el Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

² "Artículo 1065. El Juez puede habilitar los días y horas inhábiles para actuar o para que se practiquen diligencias cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cuál sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse."

que motive la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de diligencias, precisando a su vez cuáles son las que deben llevarse a cabo, ya que, de lo contrario, su determinación debe entenderse violatoria de las garantías de legalidad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

III. Razones del disenso

8. Con todo respeto no comparto el sentido del proyecto, toda vez que desde mi punto de vista no existe la contradicción de tesis planteada.
9. En mi opinión, si bien los Tribunales Colegiados que participaron en la contradicción de tesis analizaron la necesidad de que el Juez del conocimiento deba expresar la causa de urgencia para justificar la habilitación de días y horas inhábiles para que el actuario lleve a cabo las diligencias que le son encomendadas y, sobre el tema, ambos llegaron a conclusiones distintas, fue porque resolvieron asuntos con características diferentes, lo que justifica la disidencia en sus criterios.
10. Al respecto, ambos órganos jurisdiccionales de amparo se pronunciaron sobre asuntos en los que se cuestionó el emplazamiento al juicio de origen, aunque en vías de amparo distintas; por un lado, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito analizó la diligencia de mérito como una violación a las leyes del procedimiento en amparo directo; en tanto que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, la estudió como acto destacado en revisión de amparo indirecto.
11. Además, sus determinaciones atendieron a las particularidades del caso, por lo que no permiten pronunciar un criterio general sobre el tema de la contradicción de tesis, ya que, como se advierte de las ejecutorias, en el primero de los casos –juicio de divorcio– el Juez natural advirtió circunstancias que impidieron que se llevara a cabo el emplazamiento a la demandada, pues el primer intento de hacer de su conocimiento la existencia del juicio respectivo fue al día siguiente de que se presentó la demanda, sin que el actuario hubiera obtenido resultado favorable. Posteriormente, transcurrió un mes sin que se hubiera realizado el emplazamiento, por lo que ya había transcurrido en exceso el tiempo que la ley concede para tal efecto, motivo por el cual, el juzgador ordenó la habilitación de días y horas inhábiles para la práctica de la diligencia respectiva, la cual fue reiterada en un proveído posterior.
12. Ante ese escenario, en opinión del tribunal de amparo, la urgencia de la habilitación de días y horas quedó acreditada implícitamente, en términos del artículo 64 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, pues había pasado mucho tiempo sin que el emplazamiento se hubiera llevado a cabo.
13. En adición a lo anterior, y sobre la base de que el indebido emplazamiento se alegó como una violación a las leyes del procedimiento en un juicio de amparo directo, el tribunal de amparo sostuvo que en el juicio de origen se convalidó la actuación del emplazamiento, no sólo porque se encontraba implícitamente la urgencia del caso, sino también porque la supuesta violación alegada por la quejosa no trascen-

dió al resultado del fallo, toda vez que ésta estuvo en aptitud de defenderse de lo reclamado en el juicio natural, como efectivamente lo hizo.

14. Cuestión diferente a lo ocurrido en el segundo supuesto, toda vez que el asunto deriva de un juicio ejecutivo mercantil, en el que se realizó la diligencia de requerimiento, embargo y emplazamiento, sin que el demandado se apersonara al procedimiento, lo que lo dejó en estado de indefensión; motivo por el cual, el enjuiciado promovió juicio de amparo indirecto en contra del ilegal emplazamiento al juicio principal, de la ejecución de la sentencia y de la orden de secuestro de un inmueble, en cuya sentencia de amparo le fue negado, al considerar el Juez de Distrito que, a pesar de que no había mediado diligencia judicial alguna que diera noticia de la imposibilidad de emplazar al ejecutado, ante la petición del actor en su demanda de habilitar días y horas inhábiles, el Juez natural accedió a su petición desde el auto inicial de exequendo, es decir, el que ordena la realización de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, lo que el Juez de Distrito estimó ajustado a derecho, pues aun cuando dicho juzgador no dio las razones expresamente en dicho proveído de tal determinación, para el Juez de amparo quedó justificada tal habilitación, porque el actor manifestó que el demandado salía muy temprano de su domicilio y regresaba tarde.
15. Esa decisión fue revocada por el Tribunal Colegiado, al estimar que el Juez natural omitió justificar expresamente la "causa urgente" para habilitar días y horas inhábiles a fin de realizar el emplazamiento, pues no bastaba que el actor diera las razones para tal habilitación, razón por la cual, concedió el amparo para el efecto de que dicho juzgador decidiera si existía causa urgente, en términos del artículo 1065 del Código de Comercio, y de ser así, habilitara días y horas inhábiles para la práctica de la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento, en el entendido de que debía motivar expresamente la circunstancia que lo justificara.
16. Sobre esas bases, considero que las situaciones específicas de los casos, esto es, los juicios de los que derivó el acto reclamado –uno de divorcio y el otro un ejecutivo mercantil–, en el momento en que se habilitaron los días y horas inhábiles, la existencia de elementos que justificaron la manera de proceder en uno de los casos (juicio de divorcio), la vía de amparo en la que se alegó la transgresión a derechos humanos, etcétera; fueron determinantes para que los Tribunales Colegiados llegaran a resultados diferentes sin que, en mi opinión, sea el caso de establecer como regla absoluta sobre el tema pues, sin el ánimo de comprometer mi criterio, considero que la problemática planteada es de aquellas que debe ser analizada caso por caso, de lo contrario, podría llegarse al extremo de que, siendo el emplazamiento de estudio oficioso, un criterio como el que adoptó la mayoría dé lugar a múltiples reposiciones del procedimiento sin valorar cuestiones como la convalidación del acto, la conducta procesal de las partes, la trascendencia de la violación, etcétera.
17. Es por las razones anteriores que disiento del criterio de la mayoría y considero que debió declararse inexistente la presente contradicción de tesis.
18. De ahí los motivos por los cuales voté en contra de lo decidido en la presente contradicción que se resuelve.

DELITOS COMETIDOS POR ABOGADOS, PATRONOS Y LITIGANTES. EL ELEMENTO NORMATIVO "LITIGANTE" PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA CALIDAD ESPECÍFICA DE SUJETO ACTIVO EN DICHS ILÍCITOS, NO COMPRENDE AL ACTOR O DEMANDADO QUE PARTICIPA EN UNA CONTIENDA, SINO QUE CORRESPONDE AL PROFESIONAL DEL DERECHO QUE COMPARECE A ÉSTA EN DEFENSA DE AQUÉLLOS (LEGISLACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL ESTADO DE COAHUILA ABROGADA).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 354/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO. 26 DE JUNIO DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, QUIEN PRECISÓ QUE ESTÁ CON EL SENTIDO PERO CONTRA ALGUNAS CONSIDERACIONES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto respecto de la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis P. I/2012 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).";¹ 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en

¹ Tesis P. I/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9, «con número de registro digital: 2000331».

el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

5. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II,² en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

6. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir sus resoluciones.

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito

7. El acto reclamado en el amparo indirecto consistió en la resolución emitida el diez de junio de dos mil dieciséis, por la fiscal (sic) desconcentrada de Investigación en Coyoacán, en la que determinó confirmar la autorización de propuesta de no ejercicio de la acción penal en la averiguación previa, por el delito de abogados, patronos y litigantes, previsto en el artículo 319, fracción III, del Código Penal de la Ciudad de México, porque para su configuración era necesaria la existencia de una calidad específica del sujeto activo (profesional del derecho) que realiza la conducta descrita, en este caso, que a sabiendas alegue hechos falsos en un proceso.

8. El Juez de Distrito determinó negar el amparo, entre otras razones, porque resultaban fundados pero inoperantes los conceptos de violación, en

² "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

el sentido de que, en autos, no se configuraba el delito de abogados, patronos, litigantes y asesores jurídicos.

9. Lo anterior, en virtud de que, si bien la responsable no se pronunció respecto de la totalidad de los sujetos activos que intervinieron en la comisión del referido tipo penal, no asistía razón a la parte quejosa, ya que fue ajustado a derecho que la responsable haya sostenido que no se acreditaba el referido tipo penal, en virtud de que exige una calidad específica en el sujeto activo, relativa a que sea un especialista en derecho, pues se pretenden sancionar las conductas de los profesionales del derecho que comparecen a una contienda judicial y despliegan actos desleales, sin importar que su denominación se titule como "delito de abogados, patronos, litigantes y asesores jurídicos", ya que la norma se encuentra dirigida a un sector especial de la población y no a toda la comunidad; inclusive, una de las sanciones a imponer es la suspensión para ejercer la abogacía, lo que asegura que el tipo penal se encuentre dirigido a un gremio en particular.

10. Indicó que era incorrecto el argumento de la quejosa de encuadrar la conducta del tercero interesado en la descripción normativa de "litigante", basándose en la definición general de ese concepto, porque, como lo consideró la responsable, el tipo penal regula acciones u omisiones desplegadas por expertos del derecho en ejercicio de su profesión.

11. En el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado analizó el tipo penal en cuestión, a la luz del artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal, en el sentido de que no precisa la calidad que debe poseer el sujeto activo para incurrir en la conducta descrita por la norma; sin embargo, sí exige, para su acreditación, una calidad específica en el activo, consistente en ser abogado, patrono o litigante.

12. Indicó que el vocablo "litigante" era un elemento normativo, ya que, si bien puede tener un contenido claramente objetivo (descriptivo), en tanto que su descripción puede ser apreciada por los sentidos, a la vez, supone también un contenido que requiere ser precisado a la luz del derecho o de una cierta valoración cultural.

13. En ese tenor, de las fuentes que consultó el Tribunal Colegiado apreció la valoración jurídica y cultural que contrae el concepto "litigante", el cual no exigía una preparación académica o profesional determinada, sino más bien, aludía a una posición, rol o actividad que desempeñaba una persona en un proceso determinado.

14. Por Tanto, contrariamente a lo determinado por el Juez de Distrito, la palabra "litigante" no podía asimilarse ni aludir a un especialista en derecho, porque si bien pudiera tener esa distinción, lingüísticamente tal vocablo no tenía ese alcance, ni tampoco en términos jurídicos, dado que, de facto, litigante podía ser quien participa en un proceso como parte en un litigio (demandante o demandado, acusado, etcétera), porque en éste discute o contiene sobre algo en particular.

15. Añadió que el concepto "litigante" no posee ningún matiz de la necesidad de una formación o preparación académica o profesional para llevar a cabo ese ejercicio, sino se circunscribe justamente a la posición, rol o actividad en el proceso.

16. Precisó que no podía soslayarse la realidad que impera en diversos procesos materialmente jurisdiccionales, en los que procesalmente no es indispensable que la parte actora o demandada cuenten con un especialista en derecho (abogado) para hacer valer sus acciones y excepciones; sino que lejos de esa postura, por sí mismos pueden acudir ante el órgano o tribunal que corresponda, para ejercer sus derechos, tramitar sus asuntos, pelearlos, discutirlos y controvertirlos, con el fin de consolidar sus pretensiones jurídicas.

17. Estimar que "litigante" se circunscribe a alguien que es docto en la materia de derecho, correría el riesgo de generar un marco de impunidad respecto de aquellas personas que no poseen esa cualidad pero que litigan sus asuntos por propia cuenta, sin auxilio de un perito en leyes, ya que cabría la posibilidad de que incurran en alguna conducta descrita por el tipo penal examinado, pero sería imposible poderles hacer un reproche criminal, al carecer de la patente de licenciado en derecho.

18. Sin que sea óbice, que una de las penas previstas en el delito en cuestión sea la suspensión para ejercer la abogacía por un término igual al de la pena impuesta; sin embargo, no constituye un factor de referencia para brindar al elemento normativo "litigante", una naturaleza distinta a la que, por sí misma, cuenta dicha palabra, tanto jurídica como lingüísticamente. Máxime que, en todo caso, debe deducirse que dicha pena sólo es susceptible de imponerse para quienes tienen cédula profesional que los identifica como licenciados en derecho, es decir, no cobra aplicación para las personas que no posean la referida cualidad.

19. Por tanto, el Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado, para el efecto de que la responsable tomara en

consideración el elemento normativo "*litigante*" previsto en el tipo penal, a fin de determinar si tal calidad específica se configuraba en el caso, así como la acreditación del resto de elementos integrantes de la tipicidad prevista en la fracción III del artículo 319 del Código Penal para la Ciudad de México, y resolviera lo conducente.

II. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito)

20. El acto reclamado en el amparo directo consistió en la sentencia de treinta y uno de marzo de dos mil tres, dictada por el Juez Primero Local Letrado en Materia Penal del Distrito Judicial de Viesca, con residencia en Torreón, Coahuila, en la que se emitió condena con motivo de la comisión del delito de abogados, patronos y litigantes, previsto y sancionado por el artículo 233, fracción VI, del Código Penal del Estado de Coahuila.

21. El Tribunal Colegiado precisó, que los hechos que el fiscal atribuyó a la quejosa consistieron en que presentó una demanda laboral fundada en hechos falsos,³ con el objeto de obtener prestaciones económicas que no le correspondían, razón por la que el Juez de la causa estimó que, con esa conducta, se violó el bien jurídico tutelado por la norma.

22. Al respecto, indicó que la quejosa sólo fue parte actora en el referido juicio laboral, por lo que carecía de la calidad de sujeto activo que exige el artículo 233 del Código Penal del Estado de Coahuila, ya que no era abogado, patrono, defensor o litigante, no obstante que la responsable haya establecido esa circunstancia con base en una definición doctrinal del término "litigante",⁴ en el sentido de que es la persona que participa en un proceso como parte o en representación de una de ellas.

³ Adujo en la demanda laboral que fue contratada el *****, para desempeñarse como ***** de la negociación denominada *****, con una jornada de trabajo de ***** a ***** horas de ***** a ***** sin tener día de descanso *****; era obligada a hacer ***** y la ***** de ***** a ***** horas para después continuar laborando en dicha negociación; además, fue despedida injustificadamente.

⁴ Litigante. Persona que participa en un proceso como parte o en representación de una de ellas. Jurista Marco Antonio Díaz de León, en su obra intitulada *Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos Usuales en el Proceso Penal*, Tomo I, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México (2000)

23. El Tribunal Colegiado afirmó que el legislador fue preciso al prever las penas y describir las conductas que se señalan como típicas en el delito, en las cuales únicamente pueden incurrir aquellas personas que ejercen la actividad profesional de abogados, patronos, defensores o litigantes, pues, con independencia de las penas privativas de libertad y pecuniarias que precisa el delito, adicionalmente establece otras dos, consistentes en la inhabilitación del derecho de ejercer la actividad profesional y la privación definitiva en caso de reincidencia para el abogado, patrono, defensor o litigante que:

- Abandone una defensa o negocio sin causa justificada.
- Asista, patrocine o defienda simultáneamente a dos o a más personas con intereses claramente opuestos en un mismo proceso o procedimiento, o en procesos o procedimientos con acciones conexas.
- Alegue a sabiendas hechos falsos.
- Pida términos para probar lo que, en forma evidente, no puede probarse o no ha de aprovechar a quien asista, defienda o patrocine; o promueva incidentes o recursos manifiestamente improcedentes; o de cualquier otro modo procure dilaciones que sean claramente ilegales.
- En causas penales sólo acepte el cargo o pida la libertad caucional del inculpado; o no promueva pruebas que claramente deba ofrecer.
- A sabiendas, afirme o alegue hechos falsos; o presente documento falso o alterado; para que se inicie o continúe un juicio, proceso o procedimiento, sea administrativo, judicial o de cualquier orden legal; o dentro de cualquiera de aquellos y sin hacerlo del conocimiento de la autoridad que conozca, presente u ofrezca documento falso o alterado, o un testigo falso; o por sí o por otro, haga que un testigo declare con falsedad en el curso de aquéllos.

24. En ese tenor *–precisó el Tribunal Colegiado–* la actora no puede incurrir en el referido ilícito, por carecer de la calidad que precisa la descripción típica, en virtud de que no es abogado, patrono, defensor, litigante, en los términos que define el precepto reclamado, por lo que el acto reclamado era contrario al principio de exacta aplicación de la ley penal prevista en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, ya que, en los juicios del orden criminal, queda prohibido imponer por simple analogía y por mayoría de razón, pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Por tanto, se concedió el amparo solicitado.

25. Tales consideraciones dieron origen a la tesis aislada VIII.2o.33 P (9a.),⁵ de rubro y texto siguientes:

"DELITO DE ABOGADOS, PATRONOS, DEFENSORES O LITIGANTES. NO SE MATERIALIZA CUANDO EL SUJETO ACTIVO CARECE DE LOS ATRIBUTOS LEGALES QUE DEFINE LA FIGURA TÍPICA DESCRITA EN LA LEY (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA).—Para la aplicación de las penas a que se refiere el artículo 233 del Código Penal vigente en el Estado de Coahuila, es indispensable que el sujeto activo tenga la calidad específica de abogado, patrono, defensor o litigante, pues sobre el particular, dicho precepto propone como hipótesis sancionables, en sus diversas fracciones, las siguientes: I. Abandono injustificado de asuntos. II. Asistencia jurídica dual contradictoria. III Alegatos falsos. IV. Promoción procesal antijurídica. V. Negligencia en la defensa de causas penales. VI. Promoción o intervención con falsedad en juicio, proceso o procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal. De tal suerte que si la sentenciada en el juicio de origen fue parte actora en el juicio laboral y con ese carácter se le atribuyen hechos falsos con el propósito de que se iniciara y continuara un juicio laboral en contra del sujeto pasivo, es evidente que carece de la calidad de sujeto activo a que se refiere el artículo 233 del código citado, es decir, no es abogado, patrono, defensor ni litigante, sin que obste la definición doctrinaria del concepto de 'litigante', como la persona que participa en un proceso como parte o en representación de una de ellas, ya que el legislador fue claro y preciso al prever las penas y describir las conductas que se señalan como típicas en el delito de mérito, en las cuales únicamente pueden incurrir aquellas personas que ejercen esa actividad profesional, tan es así, que con independencia de las penas privativas de libertad y pecuniarias que estableció el legislador en el delito de trato, adicionalmente propuso otras dos, consistentes en la inhabilitación de un mes a dos años del derecho de ejercer la actividad profesional y la de privación definitiva en caso de reincidencia para aquel abogado, patrono, defensor o litigante que pudiese incurrir en cualquiera de las hipótesis contenidas en las seis fracciones que integran el delito de referencia; de lo que se sigue que la quejosa no puede incurrir en dicho ilícito por carecer de la calidad que señala la descripción típica del delito que se le atribuyó; caso contrario, se estaría limitando el derecho a la defensa, ya que cualesquiera de las partes que no obtenga sentencia favorable sería reo de dicho ilícito, con la consecuente transgresión a sus garantías de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley."

⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Noveno Época, Tomo XIX, febrero de 2004, página 1042, «con número de registro digital: 182209».

26. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",⁶ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁷

27. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean, en este tipo de asuntos, es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

28. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

29. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis es necesario analizar, detenidamente, cada uno de los procesos interpretativos involucrados —*no tanto los resultados que arrojen*— con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas —*no necesariamente contradictorias en términos lógicos*—.

30. Por ende, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación —*no en los resultados*— adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que, para que una contradicción de tesis sea procedente, es indispensable que se cumplan las siguientes condiciones:

⁶ Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420».

⁷ Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».

a. Los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c. Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

31. Con este pequeño *test*, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

32. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.

Primer requisito: Arbitrio judicial

33. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** analizó el tipo penal previsto en el artículo 319, fracción III, del Código Penal de la Ciudad de México, a fin de determinar si para su configuración era necesaria la existencia de una calidad específica del sujeto activo que realiza la conducta descrita, en este caso, que un abogado, patrono y litigante, a sabiendas, alegue hechos falsos en un proceso.

34. El Tribunal Colegiado acotó su análisis al vocablo "litigante". Al respecto consideró que era un elemento normativo, porque su contenido debía ser precisado a la luz del derecho o de una cierta valoración cultural.

35. Determinó que, de una valoración jurídica y cultural, el concepto litigante no exigía una preparación académica o profesional determinada, sino más bien, aludía a una posición, rol o actividad que desempeñaba una persona en un proceso determinado. Razón por la cual, la palabra "litigante" no podía asimilarse ni aludir a un especialista en derecho, porque si bien pudiera tener esa distinción, tal vocablo lingüísticamente no tenía ese alcance, ni tam-

poco jurídicamente, dado que, de facto, litigante podía ser quien participa en un proceso como parte demandante o demandado en un litigio, porque en éste discute o contiene sobre algo en particular.

36. Concluyó que el concepto litigante no poseía ningún matiz de la necesidad de una formación o preparación académica o profesional para llevar a cabo ese ejercicio, sino se circunscribía justamente a la posición, rol o actividad que materialmente lleva a cabo la persona a quien se le tilda de tal modo.

37. El **Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito)** examinó la descripción típica prevista en el artículo 233, fracción VI, del Código Penal del Estado de Coahuila, relativo al delito de abogados, patronos y litigantes, particularmente la calidad específica del sujeto activo que realiza la conducta, a saber, quien a sabiendas afirma o alegue hechos falsos en juicio, proceso o procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal.

38. Al respecto, precisó que, para que se actualice el tipo penal, era indispensable que el sujeto activo tuviera la calidad específica de abogado, patrono, defensor o litigante, ya que el legislador fue claro y preciso al prever las penas y describir las conductas que se señalan como típicas, en las cuales únicamente pueden incurrir aquellas personas que ejercen esa actividad profesional.

39. Razón por la cual, la palabra litigante no puede conceptualizarse como parte actora o demandada en un proceso, al margen de las definiciones doctrinales, sino a un especialista en derecho. Por tanto, la parte actora o demandada en un proceso, no incurre en dicho delito por carecer de la calidad específica del sujeto activo que señala la descripción típica.

Segundo requisito: Ejercicio interpretativo realizado sobre un mismo punto jurídico

40. Como puede advertirse, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito)**, resolvieron una cuestión jurídica en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, ya que determinaron lo conducente respecto de la calidad específica del sujeto activo (abogado, patrono o litigante), que realiza la conducta descrita por la norma. Específicamente analizaron el vocablo "litigante", como elemento normativo, para determinar si consiste en un profesional del derecho o la persona que participa en un pro-

ceso, como parte demandante o demandada, sin que sea necesario que esta última cuente con una formación o preparación académica para llevar a cabo ese ejercicio.

41. En ese tenor, el ejercicio interpretativo de los Tribunales Colegiados se realizó sobre una misma problemática jurídica; sin embargo, adoptaron criterios jurídicos discrepantes.

42. Sin que sea óbice para la actualización de la contienda de criterios, el hecho de que los Tribunales Colegiados hayan analizado el Código Penal para la Ciudad de México y el Código Penal del Estado de Coahuila, respectivamente, porque a pesar de esa circunstancia, los tipos penales que examinaron son de igual contenido jurídico, tal como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Código Penal para la Ciudad de México (sic)	Código Penal del Estado de Coahuila
<p>"Capítulo V Delitos de abogados, patronos, litigantes y asesores jurídicos</p> <p>"Artículo 319. Se impondrán de seis meses a cuatro años de prisión, de cincuenta a trescientos días multa y suspensión para ejercer la abogacía, por un término igual al de la pena impuesta, a quien: ...</p> <p>"III. A sabiendas, alegue hechos falsos ..."</p>	<p>"Capítulo segundo Delitos de abogados, patronos y litigantes</p> <p>"Artículo 233. Sanciones y figuras típicas de delitos de abogados, patronos y litigantes. Se aplicará prisión de un mes a cinco años y multa, inhabilitación de un mes a dos años del derecho de ejercer la actividad profesional y privación definitiva en caso de reincidencia, al abogado, patrono, defensor, o litigante que:</p> <p>"VI. Promoción o intervención con falsedad en juicio, proceso o procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal. A sabiendas afirme o alegue hechos falsos ..."</p>

43. Efectivamente, de la lectura a los artículos 319, fracción III, del Código Penal para la Ciudad de México y 233, fracción VI, del Código Penal del Estado de Coahuila, se advierte que regulan idénticamente el delito cometido por

abogados, patronos y litigantes, en su hipótesis normativa consistente en: "A *sabiendas, alegue hechos falsos*", cuando intervengan en un proceso de cualquier índole.

44. En ese tenor, los Tribunales Colegiados pertenecientes a distintos Circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, las cuales son de igual contenido jurídico. Por tanto, si examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, es dable considerar que la adopción de posiciones discrepantes provino del examen de los mismos elementos.

45. Ilustra lo relatado la tesis 1a. LXI/2012 (10a.)⁸ de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS."

46. Bajo esa línea argumentativa, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que los Tribunales Colegiados efectuaron un ejercicio interpretativo sobre los mismos puntos jurídicos y arribaron a conclusiones diferentes.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción

47. En el caso, como ya se ha mencionado, la materia de análisis en la contradicción de tesis se hace derivar de la postura asumida por los Tribunales Colegiados contendientes, pues reviste aspectos que no son coincidentes, por lo que se consideran suficientes para que esta Primera Sala tenga por acreditada la existencia de un tema disímil que conduzca a emitir un criterio sobre los tópicos respecto de los que se formuló la denuncia.

48. A partir de todo lo anterior, la divergencia de criterios se actualiza respecto del siguiente cuestionamiento: ***¿El elemento normativo "litigante" para efectos de determinar la calidad específica del sujeto activo que realiza la conducta descrita por la norma, debe ser identificado como un profesional del derecho?***

⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 1198, «con número de registro digital: 2001867».

49. Así las cosas, se estima que están reunidos los extremos para afirmar la existencia de una contradicción de criterios del conocimiento de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los tribunales contendientes han expresado una posición antagónica en torno a un tema determinado, en el que esencialmente se controvierten los mismos planteamientos jurídicos.

50. Es importante destacar que, tal como sucede en el presente caso, aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no son constitutivos de jurisprudencia debidamente integrada, ello no representa un obstáculo para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cual es el criterio que debe prevalecer, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, ni tampoco el artículo 226 de la Ley de Amparo, lo exigen así, al establecer genéricamente que se trate de "*tesis contradictorias*".

51. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan:

52. La materia de la contradicción de tesis es verificar el elemento normativo "litigante" que establecen los artículos 319 del Código Penal para la Ciudad de México y 233 del Código Penal del Estado de Coahuila, para determinar si en este supuesto el activo requiere o no una calidad específica para realizar la conducta típica, sin que sea materia de análisis de esta ejecutoria, realizar un pronunciamiento respecto de las distintas calidades que señalan los preceptos analizados por los Tribunales Colegiados, a saber, abogados, patronos y asesores jurídicos.

53. A fin de responder tal cuestionamiento, es indispensable efectuar algunas precisiones en torno al principio de taxatividad, el elemento normativo del tipo y la calidad específica del sujeto activo, para finalmente analizar el delito de abogados, patronos y litigantes, previsto respectivamente en los artículos 319, fracción III, del Código Penal para la Ciudad de México y 233, fracción VI, del Código Penal del Estado de Coahuila.

I. Principio de taxatividad

54. El párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal,⁹ dispone que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple

⁹ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

55. Ahora bien, en términos de la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁰ la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. A partir de lo anterior, es que la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al describir las conductas que señala como típicas y prever las penas aplicables.¹¹

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. **"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.**

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

¹⁰ Establecido al resolver el juicio de amparo directo en revisión 1060/2013. Resuelto en sesión de veintinueve de mayo de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

¹¹ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, «con número de registro digital: 200381», del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por esta Primera Sala, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, «con número de registro digital: 175595», del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna

56. Además, resulta conveniente recordar que el principio de taxatividad es una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual se integra también por los principios de no retroactividad y reserva de ley.¹²

57. A partir de tales premisas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹³ ha señalado que la aplicación exacta de la ley penal exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues, de no ser así, se podría generar tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley; en consecuencia, a no poder determinar si se respeta o se infringe su exacta aplicación.¹⁴

58. Sin embargo, habrá que aclarar que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente, y no a la mayor precisión imaginable: a cualquier precio no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales, que contienen las normas penales, únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas: la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.¹⁵

59. En este sentido, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretados para adquirir mejores contornos de determinación.

que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

¹² Véase: Moreso, José Juan, *Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)*, Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 525.

¹³ Precedente: Amparo directo en revisión 3266/2012. Resuelto en sesión de 6 febrero de 2013. Aprobado por unanimidad de 5 votos. Ministro Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

¹⁴ Asimismo, se ha identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la Ley Penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

¹⁵ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferrares Comella. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, pp. 21 y ss.

60. Ahora bien, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir **(i)** tanto a la gramática; **(ii)** como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, esta Primera Sala ha ido más allá al considerar imprescindible atender; **(iii)** al contexto en el cual se desenvuelven las normas; y, **(iv)** a sus posibles destinatarios.¹⁶

61. Es por ello que, del principio de legalidad deriva la formulación de taxatividad, que exige la enunciación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.¹⁷

II. Elemento normativo del tipo

62. Frente a lo anterior, esta Primera Sala ha precisado, que los denominados elementos normativos son un caso en donde se puede contemplar una participación conjunta, para no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para posteriormente buscar alcanzar una mayor concreción;¹⁸ pues, a partir de la presunción de que el legislador es racional, puede entenderse que si no se estableció una definición, cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, es porque se consideró que los gobernados podían adecuar su

¹⁶ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado esta Primera Sala en las consideraciones del Amparo en Revisión 448/2010, en sesión de trece de julio de dos mil once. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, de febrero de dos mil seis, página 357, «con número de registro digital: 175902», cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

Con número de registro digital: 160794. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, materia constitucional, tesis 1a. CXCI/2011 (9a.), página 1094.

¹⁷ Moreso, José Juan, *Op. Cit.* Pág. 527.

¹⁸ Incluso esta visión es deseable desde la perspectiva de la justicia en el caso concreto; es decir, en donde el legislador le deje al Juez un margen de decisión en lo que respecta a los elementos normativos de tipo legal o cultural.

conducta a las normas aplicables, sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida.¹⁹

63. De las referidas formulaciones del principio de legalidad deriva la labor del juzgador, en cuanto a la subsunción de la conducta humana a la norma penal contenida en el tipo descrito por el legislador. Si fuera una labor sencilla no se requeriría del trabajo de racionalidad del juzgador, ya que estaríamos ante un auténtico aplicador de normas. Al respecto, no debe confundirse la función del juzgador de darle contenido a cada uno de los elementos del tipo penal, con la prohibición prevista en el artículo 14, párrafo tercero de la Constitución, que establece que: "*en los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata*". Tal prohibición relacionada con el principio de exacta aplicación de la ley penal no llega al extremo de dejar sin facultad de actuar al juzgador, pues, en tal caso, esto es, de exigir al legislador que dote de contenido a cada uno de los elementos que configuran la figura típica, tornaría imposible la función legislativa.²⁰

¹⁹ En este sentido se pronunció la Primera Sala en sesión del veintinueve de octubre de dos mil ocho en la contradicción de tesis 57/2008-PS, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Véase, de igual forma, el criterio surgido «1a./J. 122/2008» de rubro: "VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN."

²⁰ Dicho problema se relaciona directamente con el principio de taxatividad en materia penal. Al respecto resulta aplicable la tesis aislada «1a. CXCII/2013 (10a.)» de rubro y textos siguientes: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios."

64. En ese orden de ideas, dentro del rubro de tipicidad, se encuentran diversos elementos que incluyen la descripción normativa, esto es, los elementos objetivos, normativos y subjetivos.

65. Los primeros son los elementos descriptivos del mismo, que se concretan en el mundo exterior, esto es, que puedan ser percibidos por los sentidos, pues son aquellos que reproducen datos o características que involucran algún aspecto sensorial para su percepción y, por ende, de un aspecto cognitivo para su verificación. Son las referencias, de mera descripción objetiva. Así, tenemos como elementos objetivos: la conducta *–acción u omisión–*, el bien jurídico, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar.

66. Por su parte, los elementos normativos son aquellas situaciones o conceptos complementarios, impuestos en los tipos penales que requieren de cierta valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración por parte del juzgador.

67. En tanto que los elementos subjetivos son referencias a características subjetivas, no observables por los sentidos, del autor. Esto es, referencias a estados de ánimo, propósito o estados de conciencia del autor de producir un cierto resultado.

68. En el caso, interesan los elementos normativos, los cuales involucran cierto tipo de valoración para su verificación y esta constatación puede provenir de un aspecto jurídico o de carácter cultural. Respecto a los elementos normativos jurídicos, el Juez debe considerar lo previsto en la ley para determinar el contenido y alcance del concepto en análisis (*vgr.* el significado de bien mueble, de acuerdo a lo previsto en el Código Civil).

69. En cuanto a los elementos normativos culturales, el Juez debe remitirse a un aspecto social o cultural para determinar el contenido del elemento que desea definir, esto es, atender a lo que la sociedad, en un momento espacial y temporal, estima como definición de un concepto (*vgr.* lascivo).

70. En ese tenor, la labor del juzgador no es de mero aplicador de las normas, sino que debe allegarse de aspectos sensoriales, legales e incluso valorativos para establecer el alcance y contenido de cada uno de los elementos que conforman el tipo penal, sin que ello implique que el juzgador pueda interpretar, de manera análoga o incluso algo no previsto por el tipo penal, pues podría incurrir en una vulneración al principio de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de la prohibición de imponer por analogía o mayoría

de razón una pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

III. Calidad específica del sujeto activo

71. Ahora bien –*como se precisó*– en todos los tipos penales existen, como elementos necesarios, cuando menos la descripción de una conducta –*de acción o de omisión*– cuya realización se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado, la cual se realiza de forma dolosa o culposa y la forma de intervención de los sujetos activos. Esto es, para que una hipótesis normativa pueda tener la función de tipo penal, necesariamente debe contener los referidos elementos, los que, al acreditarse, implican la tipicidad de una conducta.

72. Adicionalmente, cuando el tipo penal lo requiere, deberán demostrarse otros elementos que caracterizan o describen una conducta delictiva específica, es decir, tendrán que probarse las calidades del sujeto activo o pasivo, según sea el caso; el resultado y su atribuibilidad a la conducta; el objeto material; los medios utilizados; circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión; los elementos normativos; los elementos subjetivos específicos; y las demás circunstancias que la ley prevea.²¹

73. En el caso, lo que interesa es analizar la figura del sujeto activo del ilícito, entendida como la persona que realiza o ejecuta la conducta descrita como delito, cuya realización lesiona o pone en peligro bienes jurídicos protegidos por las normas penales.

74. En la formulación de los tipos el legislador lo identifica con las expresiones "el que", "al que", "a quien", cuando el delito puede ser materializado por cualquier persona y se le denomina *delicta comuni*. En cambio, cuando el tipo exige ciertas características en el sujeto activo, se les identifica como *delicta propria*. Asimismo, son tipos *unisubjetivos* cuando no exigen una pluralidad de sujetos y *plurisubjetivos* cuando sí requieren un número determinado de sujetos activos para la configuración del delito.

75. Efectivamente, existen tipos penales que exigen una calidad especial en el sujeto activo, en los cuales sólo podrán denominarse activos quienes posean la calidad exigida por el tipo. Es el caso de los delitos cometidos por servidores públicos, por médicos, por abogados, entre otros. Así, sólo quienes posean dicha calidad podrán ser considerados autores, de forma tal, que

²¹ Consideraciones retomadas de la contradicción de tesis 57/2008-PS, páginas 22 a 24.

si esa cualidad falta en el mejor de los casos podría verificarse una traslación del tipo.

76. En ese tenor, la doctrina penal ha elaborado clasificaciones de los tipos penales que buscan explicar su configuración. Esta ordenación permite que el operador jurídico pueda determinar si se debe acreditar la acción u omisión, un resultado material o de peligro, o bien, una especial calidad del sujeto activo.

77. Así, los delitos, según los sujetos, pueden clasificarse en comunes y especiales. Los especiales, a su vez, se dividen en propios e impropios.

78. Los delitos comunes pueden ser cometidos por cualquier persona que realice el tipo, de modo que no requiere poseer ninguna calidad específica. La mayoría de los tipos penales son delitos comunes, pues están redactados de tal forma que no hace referencia a género alguno.

79. Por su parte, los delitos especiales propios, sólo pueden ser cometidos por quienes posean la cualidad exigida por el tipo. En caso de que la acción descrita en el tipo sea realizada por una persona que no posea dicha cualificación, no habrá tipicidad y se excluirá el tipo.

80. Los delitos especiales impropios son delitos comunes, que sólo se convierten en especiales cuando los comente una persona con determinada cualificación. Esa circunstancia genera que, lo que antes fue un tipo común, se traduzca en un tipo autónomo, lo que significa que la consecuencia jurídica impuesta será mayor que la correspondiente al delito autónomo (*vgr.* secuestro cometido por un agente de policía).

IV. Análisis del delito de abogados, patronos y litigantes

81. Hechas las precisiones anteriores, a continuación se abordará el tipo penal de mérito.

82. Con independencia de la denominación específica que cada una de las legislaciones invocadas confiere a las diferentes hipótesis normativas que prevén el delito de abogados, patronos y litigantes, podemos advertir que, conforme a sus elementos, consiste en una acción con la cual, a sabiendas, se aleguen hechos falsos en un juicio, proceso o procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal, tipificado en los artículos 319, fracción III, del Código Penal para la Ciudad de México y 233, fracción VI, del Código Penal del Estado de Coahuila, respectivamente.

83. Así, la conducta típica se refiere a que el activo, a sabiendas de que un hecho no es acorde con la realidad, interviene en un proceso y lo hace valer.

84. En ese tenor, "**a sabiendas**, alegue hechos falsos", se refiere al elemento subjetivo genérico, el cual guarda relación con la intención del activo, en el sentido de que conoce de antemano que el hecho es falso y lo alega en el proceso.

85. El verbo "alegar", de acuerdo con la acepción consignada en la Real Academia Española, tiene las siguientes connotaciones:

- *Citar o traer a favor de su propósito, como prueba, disculpa o defensa, algún hecho, dicho, ejemplo, etc.*

- *Argumentar, oralmente o por escrito, hechos y derechos en defensa de su causa.*

86. Este delito fundamentalmente protege, como bien jurídico, la correcta administración de justicia, pues busca evitar que, en un juicio, los abogados, patronos y litigantes realicen acciones que induzcan al error judicial, como a sabiendas, aleguen hechos falsos para generar el dictado de una resolución jurisdiccional de la que derive un perjuicio para alguien o un beneficio indebido.

87. Lo anterior, sin perjuicio de que la tutela se extienda a la protección de la pluralidad de bienes jurídicos que pueden ponerse en peligro con la consumación de la conducta típica, tal es el caso del daño que puede sufrir el pasivo por esa conducta, a saber, la parte contraria en el proceso. Razón por la cual, el tipo penal de referencia es pluriofensivo o plurilesivo, porque puede afectar bienes jurídicos diversos al de la administración de justicia.

88. Según la descripción típica, el sujeto que realiza o ejecuta la conducta, cuya materialización lesiona o pone en peligro los bienes jurídicos protegidos por la norma penal, tiene que ser un abogado, patrono y/o litigante.

89. Ello revela que el tipo penal exige una calidad especial en el sujeto activo, es decir, que sólo podrá realizar la conducta típica quien posea la calidad exigida por el tipo, relativa a ser abogado, patrono y/o litigante. Razón por la cual, se está en presencia de un delito especial propio, pues, en caso de que la acción descrita en el tipo sea realizada por una persona que no posea dicha cualificación, no habrá tipicidad y se excluirá el tipo.

90. Una vez establecidas las condiciones que deben concurrir para identificar al sujeto activo del delito en comento, es oportuno abordar la disyuntiva materia de la presente contradicción de criterios, al tenor de la siguiente interrogante: ***¿El elemento normativo "litigante" para efectos de determinar la calidad específica del sujeto activo que realiza la conducta descrita por la norma, debe ser identificado como un profesional del derecho?***

91. La respuesta a tal pregunta debe contestarse en **sentido positivo**.

92. Efectivamente, bajo el contexto de los tipos penales en análisis y la asignación de contenido a cada uno de los elementos del tipo, se tiene al sujeto activo del delito (elemento descriptivo), el cual exige contar con una calidad específica, consistente en ser abogado, patrono y/o litigante.

93. No obstante lo anterior, la problemática se presenta cuando se pretende establecer si esa calidad específica del activo, en cuanto al vocablo "litigante", también se refiere a un profesional del derecho que interviene en un proceso, como acontece de manera clara con los diversos vocablos abogado y patrono.

94. Para ello, es dable identificar al término "litigante" como un elemento normativo, ya que, para desentrañar su significado, se requiere una cierta valoración, cuidando no incurrir en una interpretación análoga, a fin de tutelar el principio de exacta aplicación de la ley penal.

95. De ello, se sigue que el tipo penal en cuestión exige, para su acreditación, una calidad específica en el activo, consistente en ser "litigante" *—entre otros—*; sin embargo, el legislador no precisó concretamente qué debe entenderse por "litigante", sino que lo incluye con las demás calidades de sujetos que menciona el tipo.

96. La Sala entiende que, dentro del rubro de tipicidad, se encuentran diversos elementos que incluyen la descripción normativa, por tal razón, el operador jurídico debe determinar, de manera precisa, el contenido de cada uno de tales elementos *—como lo exige el principio de taxatividad previsto en el artículo 14, párrafo tercero de la Constitución—* entre ellos a los sujetos del delito, particularmente la calidad específica que de estos se exige para su configuración, sin que ello implique una interpretación análoga, pues se incurriría en una vulneración al principio de exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de la prohibición de imponer, por analogía o mayoría de razón, una pena que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

97. Indudablemente, una de las exigencias derivadas del principio de legalidad, se refiere a que la ley penal sea interpretada de manera estricta, lo que se configura como un mandato dirigido al Juez que la aplica, como se confirma con el artículo 14, párrafo tercero, constitucional.

98. En ese tenor, lo decisivo es que, dentro de la materia punitiva, esté vedada la analogía, ya que no siempre resulta sencillo diferenciarla de la interpretación extensiva. Sin embargo, lo esencial, desde una perspectiva constitucional de la exigencia de legalidad penal, reside en la prohibición de generalizar la ley penal de una manera exagerada e inadmisibles, pero establecer límites precisos no resulta sencillo, aunque las dificultades se van reduciendo por la práctica de una cultura interpretativa. Por tanto, cuando se rebasa el tenor literal posible, aplicando la ley penal a supuestos no contemplados implícita ni explícitamente en ella, se deja atrás el ámbito de la interpretación extensiva para incurrir en el de analogía.

99. Lo anterior tiene una relación directa precisamente con la interpretación de la ley penal. Los criterios rectores en la materia derivan de que las normas penales están alojadas en leyes formuladas de forma muy genérica —*el que priva de la vida a otro*— pensadas no para uno, sino para una generalidad de casos, es decir, para todos los que encuadren en los hechos valorados en la norma.

100. En ese orden de ideas, para que las normas penales puedan ser aplicadas a casos concretos, resulta imprescindible interpretar los textos legales que las contienen, esto es, descubrir su sentido objetivo y su alcance.

101. Existen diversas clases de interpretaciones que se pueden esquematizar en atención al autor, a los medios empleados o a los efectos que producen. Con todo, dada la naturaleza de las leyes penales y sus efectos, la interpretación restrictiva resulta mejor aceptada que la extensiva, la que también es admitida con cautela, es decir, siempre que no confiera al precepto interpretado una extensión superior a la que es posible llegar, respetando el significado de las palabras y frases que lo exponen.

102. Es por lo anterior que, para esta Primera Sala, el término "litigante" no debe ser interpretado en un sentido amplio, sino de manera restrictiva, pues actuar conforme a la primera interpretación y relacionarlo con cualquiera de las partes que intervienen en un procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal, llámese actor o demandado, originaría dotarlo de cierta vaguedad, al grado de descontextualizarlo del propio contenido normativo.

103. Pues bien, el tipo penal exige una calidad específica del activo del delito, la que corresponde a un especialista en la materia, a saber, profesional del derecho que comparece a una contienda judicial y realiza actos desleales.

104. Es verídico que, conforme a una valoración cultural, el término "litigante" puede concebirse como la posición o actividad que desempeña una persona en un proceso determinado. Inclusive, su connotación gramatical corresponde a "contender", "disputar en juicio sobre algo".

105. Sin embargo, no resulta del todo claro, para efectos de la referida descripción típica, que un "litigante" pueda identificarse con alguna de las partes en el proceso, pues, tener esa concepción, podría implicar una interpretación extensiva de dicho término, que generaría un mayor número de destinatarios de la norma como sujetos activos, con la calidad específica que requiere el delito de abogados, patronos y litigantes, lo que implicaría, de cierta forma, que no se cumpla con el principio de legalidad en estricto sentido.

106. Así, para advertir el significado de "litigante", no es suficiente identificarlo como la posición o actividad que desempeña una persona en un proceso determinado, pues, actuar en ese sentido —*como se precisó*— daría una connotación amplia al concepto, ocasionando que se desvirtúe la calidad específica que el legislador asignó al sujeto activo, para hacerse merecedor a una sanción penal.

107. De tal modo que, deberá analizarse el tipo penal bajo el contexto normativo en que se encuentra inserto, a fin de determinar, conforme a una interpretación restrictiva y sistemática, el término "litigante".

108. Los tipos penales, materia de la contradicción de criterios, pertenecen a delitos que atentan contra la administración de justicia. En el caso del Código Penal del Estado de Coahuila, el legislador estableció que se aplicaría prisión de uno a seis años e inhabilitación de seis meses a dos años del derecho de ejercer la actividad profesional y privación definitiva de dicho derecho en caso de reincidencia, al abogado, patrono, defensor, o litigante que:

I. Abandono injustificado de asuntos. Abandone una defensa o negocio sin causa justificada.

II. Asistencia jurídica dual contradictoria. Asista, patrocine o defienda simultáneamente a dos o a más personas con intereses claramente opuestos en un mismo proceso o procedimiento, o en procesos o procedimientos con acciones conexas.

III. Alegatos falsos. Alegue, a sabiendas, hechos falsos.

IV. Promoción procesal antijurídica. Pida términos para probar lo que, en forma evidente, no puede probarse o no ha de aprovechar a quien asista, defienda o patrocine; o promueva incidentes o recursos manifiestamente improcedentes; o de cualquier otro modo procure dilaciones que sean claramente ilegales.

V. Negligencia en la defensa de causas penales. En causas penales sólo acepte el cargo o pida la libertad caucional del inculpado; o no promueva pruebas que claramente deba ofrecer.

VI. Promoción o intervención con falsedad en juicio, proceso o procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal. A sabiendas, afirme o alegue hechos falsos; o presente documento falso o alterado; para que se inicie o continúe un juicio, proceso o procedimiento, sea administrativo, judicial o de cualquier orden legal; o dentro de cualquiera de aquéllos y sin hacerlo del conocimiento de la autoridad que conozca, presente u ofrezca documento falso o alterado, o un testigo falso; o por sí o por otro haga que un testigo declare con falsedad en el curso de aquéllos.

109. Como puede advertirse, todas las conductas descritas por el legislador tienen un común denominador, relativo a que su ejecución sólo puede ser realizada por aquellas personas que ejercen la actividad profesional, ya que están relacionadas con aspectos técnicos sobre la defensa y el patrocinio de las partes en un juicio o procedimiento; la actividad probatoria y de promoción de incidentes; y, la interposición de recursos.

110. Además, con independencia de la pena de prisión, se prevé, de manera conjunta, la inhabilitación del derecho de ejercer la actividad profesional y la privación definitiva de ese derecho en caso de reincidencia.

111. Ello denota que las conductas descritas sólo pueden realizarse por un profesional del derecho; aunado a que, derivado de la naturaleza de la sanción penal, consistente en la inhabilitación y privación definitiva del derecho, únicamente puede hacerse acreedor de la misma quien ejerce tal profesión.

112. Razón por la cual, el aludido contexto normativo, revela que la descripción normativa de "litigante" corresponde a un experto del derecho en ejercicio de su profesión, sin que sea dable hacer extensivo ese vocablo a las partes que intervienen en un proceso como actor o demandado, pues, de haber sido esa la intención del legislador, hubiera efectuado la prevención correspondiente en la descripción típica, tal como sí lo aclaró en el tipo penal previsto

en el artículo 235 de dicho ordenamiento sustantivo (legislación de Coahuila), consistente en la figura típica de simulaciones en procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal.

113. En efecto, en este último precepto, el legislador distinguió que la conducta típica de simular actos jurídicos, actos o escritos judiciales o administrativos, podría realizarla cualquier persona, pero también hizo la previsión de que se impondría la pena de prisión e inhabilitación para ejercer la profesión, en caso de que la conducta la cometiera un abogado.

114. El tipo penal en comento es del tenor literal siguiente:

"Artículo 235. Sanciones y figura típica de simulación de actos jurídicos, judiciales o de cualquiera otro orden legal; o alteración u ocultación de constancias. Se aplicará de tres meses a cinco años de prisión, y, en su caso, inhabilitación hasta por cinco años para ejercer la profesión si se trata de abogados, a quien cometa alguno de los delitos siguientes:

"I. Simulación de actos jurídicos. Simule un acto jurídico o intervenga en su simulación; o conociendo de ella; lo presente o lo haga presentar en juicio, proceso o procedimiento, sea administrativo, judicial o de cualquier orden legal; para obtener una resolución a su favor o de otro, en contra de tercero; o para aprovechar sus efectos para sí o para otro en contra de tercero; con independencia de que la resolución que se pretenda pueda o no pueda poner fin al juicio, proceso o procedimiento.

"Si se dicta la resolución con la que se obtenga cualquier ventaja en perjuicio de tercero, la pena de prisión se podrá aumentar hasta un año más.

"II. Simulación de actos o escritos judiciales o administrativos. Simule un acta, escrito o resolución judicial o administrativa; o altere o haga alterar el contenido de las constancias u oculte o haga ocultar éstas y que obren dentro de juicio, proceso o procedimiento, sea administrativo, judicial o de cualquier orden legal; para colocar en desventaja a cualquiera de las partes; u obtener una resolución a su favor o de otro en contra de tercero; o para aprovechar sus efectos jurídicos, para sí o para otro en contra de tercero y con independencia de que la resolución que se pretenda pueda o no pueda poner fin al juicio, proceso o procedimiento.

"Si se obtiene la resolución con la que se obtenga una ventaja indebida u ocasione perjuicio a tercero, la pena de prisión podrá aumentarse hasta un año más."

115. Por su parte, el Código Penal para la Ciudad de México, dispone que se impondrán de seis meses a cuatro años de prisión y suspensión para ejercer la abogacía, por un término igual al de la pena impuesta, a quien:

I. Abandone una defensa o un negocio, sin motivo justificado y en perjuicio de quien patrocina;

II. Asista o ayude a dos o más contendientes o partes con intereses opuestos en un mismo negocio o negocios conexos, o acepte el patrocinio de alguno y admita después el de la parte contraria en un mismo negocio;

III. A sabiendas, alegue hechos falsos o se apoye en leyes inexistentes o derogadas;

IV. Promueva cualquier incidente, recurso o medio de impugnación notoriamente improcedente, que entorpezca el juicio o cualquier otra etapa del procedimiento ordinario o del procedimiento para personas jurídicas o morales que motive su dilación;

V. Como defensor de un inculpado, se concrete a aceptar el cargo, sin promover elementos de prueba ni diligencias tendientes a la defensa adecuada del inculpado;

VI. Como defensor de un inculpado, no ofrezca ni desahogue los datos o medios de prueba fundamentales para la defensa dentro de los plazos previstos por la ley, teniendo la posibilidad de hacerlo; o

VII. Como representante o asesor jurídico de la víctima o el ofendido, se concrete a aceptar el cargo sin realizar gestiones, trámites o promociones relativas a su representación o asesoría.

116. Además, el propio tipo penal aclaró, que si el responsable de los delitos era un defensor o asesor jurídico particular, se le impondría la suspensión prevista en el primer párrafo de este artículo. Si es defensor público o asesor jurídico público, se le inhabilitará de seis meses a cuatro años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión.

117. De la aludida descripción típica, se pueden advertir diversas conductas que son relevantes penalmente, las cuales exclusivamente pueden ser realizadas por un especialista en derecho, ya que también están vinculadas con la defensa y patrocinio de las partes en un juicio o procedimiento; la actividad probatoria y de promoción de incidentes; así como la interposición de recursos, pues, al margen de la pena de prisión, dispone como sanción la suspensión para ejercer la abogacía.

118. Por tanto, en el caso de los referidos tipos penales, el término "litigante" no puede comprender un espectro amplio de aplicación, al grado de situar en dicho vocablo al actor y demandado, ya que sólo pueden ser sujetos de la norma los profesionales del derecho que intervienen en defensa e intereses precisamente de estos.

119. En ese sentido, bajo el aludido contexto normativo, la palabra "litigante" no corresponde a las partes en un juicio o proceso, sino a un especialista en derecho que interviene en defensa y patrocinio de las referidas partes.

120. Sin que pase inadvertido quiénes pueden revestir el carácter de "litigante". Al respecto, cabe mencionar que, al margen del abogado con cédula profesional para ejercer dicha abogacía, existen las personas que cuentan con carta de pasante vigente o alguna autorización provisional para ejercer la profesión de licenciado en derecho, expedida por la autoridad educativa competente.

121. La ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativa al Ejercicio de las Profesiones en la Ciudad de México, cuyas disposiciones regirán en dicha Ciudad en asuntos de orden común, y en toda la República en asuntos de orden federal,²² dispone en su artículo 30²³ que la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública podrá extender autorización a los pasantes para ejercer la práctica profesional por un término no mayor de tres años.

122. Por su parte, el reglamento de esa ley, establece en sus artículos 51 y 52, que por pasante debe entenderse al estudiante que ha concluido el primer año de la carrera en la de dos años; el segundo en las de tres y cuatro años, y el tercero en las de mayor duración; además, la práctica profesional de

²² Así lo establece su artículo 7o., del tenor siguiente: "Las disposiciones de esta ley regirán en la Ciudad de México en asuntos de orden común, y en toda la República en asuntos de orden federal."

²³ **Artículo 30.** La Dirección General de Profesiones podrá extender autorización a los pasantes de las diversas profesiones para ejercer la práctica respectiva por un término no mayor de tres años.

"Para los efectos de lo anterior, se demostrará el carácter de estudiantes, la conducta y la capacidad de los mismos, con los informes de la facultad o escuela correspondiente.

"En cada caso darán aviso a la Secretaría de Educación Pública y extenderán al interesado una credencial en que se precise el tiempo en que gozará de tal autorización. Al concluir dicho término quedará automáticamente anulada esta credencial. En casos especiales podrá el interesado obtener permiso del secretario de Educación Pública para prorrogar la autorización, por el tiempo que fije dicho funcionario."

los pasantes será autorizará por la Dirección General de Profesiones cuando se satisfagan diversos requisitos.²⁴

123. En el caso de la entidad federativa Coahuila, el reglamento de su ley de profesiones también dispone en su artículo 47 una "Autorización Provisional" que otorga la Dirección Estatal de Profesiones de la Secretaría de Educación del Estado de Coahuila de Zaragoza, para ejercer profesionalmente en el caso de que el título profesional o la cédula profesional se encuentren en trámite.

124. Es decir, sin que se cuente con cédula para ejercer la profesión de licenciado en derecho, la autoridad administrativa en materia educativa del Estado de Coahuila, puede emitir una autorización provisional para que se ejerza dicha profesión.

125. Razón por la cual, la figura de pasante en derecho encuadra en la calidad específica del sujeto activo que requiere el tipo como "litigante", ya que sin ser abogado o patrono, con motivo de la autorización expresa de la autoridad educativa, puede ejercer la profesión de licenciado en derecho para representar en un juicio o procedimiento, la defensa o los intereses de alguna de las partes en conflicto, ya sea al actor o demandado, ya que la pasantía implica tener una autorización para ejercer la profesión.

126. De esta manera, la idea que subyace en la porción normativa en estudio, respecto del vocablo "litigante" como una calidad especial, comprende a un profesionista del derecho, sin que sea dable identificarlo como la persona que participa en un proceso como parte demandante o demandada.

127. Conforme a las consideraciones anteriores, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

²⁴ **Artículo 51.** Se entiende por pasante al estudiante que ha concluido el primer año de la carrera en la de dos años; el segundo en las de tres y cuatro años, y el tercero en las de mayor duración."

Artículo 52. La práctica profesional de los pasantes se autorizará por la Dirección General de Profesiones cuando se satisfagan los requisitos siguientes:

"a) Ser alumno actual de un plantel profesional;

"b) Haber concluido el primer año de la carrera en las de dos años, el segundo en las de tres y cuatro años y el tercero en las de mayor duración;

"c) Ser de buena conducta;

"d) No tener más de un año de concluidos los estudios;

"e) Poseer la competencia necesaria, siendo presunción contraria a ella el tener un promedio inferior a 7;

"f) Someterse al consejo y dirección de un profesionista con título requisitado conforme a la ley."

DELITOS COMETIDOS POR ABOGADOS, PATRONOS Y LITIGANTES. EL ELEMENTO NORMATIVO "LITIGANTE" PARA EFECTOS DE DETERMINAR LA CALIDAD ESPECÍFICA DE SUJETO ACTIVO EN DICHS ILÍCITOS, NO COMPRENDE AL ACTOR O DEMANDADO QUE PARTICIPA EN UNA CONTIENDA, SINO QUE CORRESPONDE AL PROFESIONAL DEL DERECHO QUE COMPARECE A ÉSTA EN DEFENSA DE AQUÉLLOS (LEGISLACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL ESTADO DE COAHUILA ABROGADA). Los artículos 319, fracción III, del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, y 233, fracción VI, del Código Penal del Estado de Coahuila, abrogado, regulan de forma similar el delito de abogados, patronos y litigantes, en su hipótesis normativa que dice: "quien a sabiendas, alegue hechos falsos", cuando intervengan en un proceso de cualquier índole. Ahora bien, a partir de los componentes de las normas penales, el sujeto que realiza o ejecuta la conducta tiene que ser un profesional en derecho, lo que revela que el tipo exige una calidad específica en el activo. Sin embargo, la problemática surge cuando se pretende establecer si el término "litigante" también comprende a dicho profesional o se refiere a cualquiera de las partes que intervienen en el proceso, ya que el legislador no precisó concretamente qué debía entenderse por tal. Así, a juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese elemento normativo no comprende al actor o demandado que participa en un procedimiento judicial, administrativo o de cualquier orden legal, sino que corresponde al profesional del derecho que comparece a una contienda judicial en defensa de los intereses de éstos. Así, para advertir el significado de litigante, es insuficiente identificarlo como la posición o actividad que desempeña una persona en un proceso determinado, pues actuar en ese sentido daría una connotación amplia al concepto, ocasionando que se desvirtúe la calidad específica que el legislador asignó al sujeto activo para hacerse merecedor a una sanción penal, en contravención al principio de exacta aplicación de la ley penal. De ahí que, en el contexto que describen las normas penales, la ejecución de la conducta sólo puede realizarse por aquellas personas que ejercen la actividad profesional, ya que están relacionadas con aspectos técnicos sobre la defensa y el patrocinio de las partes (actor o demandado) en un juicio o procedimiento; la actividad probatoria y de promoción de incidentes, y la interposición de recursos. Además, con independencia de la pena de prisión, se prevé conjuntamente la inhabilitación del derecho a ejercer la actividad profesional y la privación definitiva de ese derecho en caso de reincidencia, lo que sólo acontecería para un profesional en la materia.

128. Lo antes resuelto no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el artículo 226, último párrafo de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, quien está con el sentido, pero en contra de algunas consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 76/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 222 con número de registro digital: 2021219.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 122/2008 y 1a. CXCI/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 366, con número de registro digital: 167602 y Décima Época, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, página 605, con número de registro digital: 2003897, respectivamente.

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN SU CONTRA, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO ANTE QUIEN SE PROMUEVE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 261/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 13 DE MARZO DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA VIANEY GÓMEZ PÉREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre los criterios de dos Tribunales Colegiados de diferente Circuito, ambos en materia penal, competencia exclusiva de esta Primera Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo,¹ pues fue formulada por *****, por propio derecho y en representación de su hijo *****, en su carácter de quejosa en el juicio de amparo indirecto 462/2018, del que derivó el conflicto competencial 6/2018; criterio contendiente en el presente asunto.

¹ **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, **o las partes en los asuntos que las motivaron.**"

TERCERO.—**Criterios en contradicción.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada, es menester destacar las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados en conflicto.

I. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2017.

***** promovió juicio de amparo indirecto en la Ciudad de México, en representación de su sobrino *****, en contra de la desaparición forzada de este último, la cual le fue atribuida al titular de la Secretaría de Marina con domicilio en la Ciudad de México, el Sector Naval de Matamoros, la Unidad de Operaciones Especiales de la Armada de México, con domicilio en Tamaulipas y la Primera Zona Naval Militar, con domicilio en Ciudad Madero, Tamaulipas.

El Juez de Distrito de la Ciudad de México radicó y registró la demanda de amparo; sin embargo, estimó carecer de competencia legal por razón de territorio y declinó competencia a favor del Juzgado de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, en turno, quien tampoco aceptó la competencia declinada y ordenó devolver el expediente.

Mediante sentencia dictada en sesión de cinco de octubre de dos mil diecisiete, el referido Tribunal Colegiado, al resolver el conflicto competencial 12/2017, determinó que el Juez de Distrito competente para conocer de las demandas de amparo indirecto en las que se reclamen hechos de desaparición forzada **es aquel que previno en su conocimiento**. Lo anterior, al tenor de las siguientes consideraciones:

"TERCERO.—Determinación del órgano competente.

"La competencia para conocer del asunto radica en el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, ya que el órgano jurisdiccional competente para conocer de la demanda de derechos fundamentales donde se reclaman hechos constitutivos de desaparición forzada de personas es aquél ante el cual se presenta el escrito correspondiente.

"Para sustentar lo anterior es preciso: a) caracterizar la desaparición forzada como violación grave de derechos fundamentales; b) delinear el procedimiento previsto en la Ley de Amparo para hacer del conocimiento de los juzgados de amparo hechos de desaparición forzada; y, c) esclarecer las reglas de competencia para conocer de las demandas donde se denuncien este tipo de hechos.

"A. La desaparición forzada como violación grave de derechos humanos

"La desaparición forzada es una violación múltiple y compleja de derechos humanos, entre ellos: el derecho a la libertad y seguridad de la persona; a no ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes; a la verdad, particularmente a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición; a la protección y a la asistencia a la familia; a un nivel de vida adecuado; a la salud; a la educación; al reconocimiento de la personalidad jurídica, y a la vida, en caso de muerte de la persona desaparecida. Es un cúmulo de hechos ilícitos que genera una violación múltiple, continuada y, en algunos casos, permanente de derechos y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión.

"La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que, ante la naturaleza de los derechos lesionados, la desaparición forzada constituye una violación grave a derechos humanos, en caso de abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano, que tiene carácter inderogable e imprescriptible. Dado que se coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, cobra especial relevancia que el Estado tome todas las medidas necesarias para evitar dichos hechos; investigarlos; sancionar a los responsables; informar a los familiares el paradero del desaparecido, e indemnizarlos en su caso. Estas obligaciones estatales han alcanzado el carácter de *ius cogens*.

"De acuerdo con el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, ésta es la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

"Los elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada son: a) la privación de la libertad; b) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos; y, c) la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada. Según la jurisprudencia del tribunal interamericano, una de las características de la desaparición forzada, a diferencia de la ejecución extrajudicial, es que conlleva la negativa del Estado de reconocer que la víctima está bajo su control y de proporcionar información al respecto, con el propósito de generar incertidumbre acerca de su paradero, vida o muerte, de provocar intimidación y supresión de derechos.

"El artículo III de la convención en cita lo caracteriza como un delito continuado o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima. La corte interamericana apunta que la privación de la libertad del individuo sólo debe ser entendida como el inicio de la configuración de una violación compleja que se prolonga en el tiempo hasta que se conoce la suerte y el paradero de la víctima y los hechos no hayan sido esclarecidos; por tanto, el análisis de una posible desaparición forzada no debe enfocarse de manera aislada, dividida y fragmentada sólo en la detención, o la posible tortura, o el riesgo de perder la vida, sino más bien el enfoque debe ser en el conjunto de los hechos que se presentan en el caso en consideración. Esto ha sido reconocido de manera reiterada por el derecho internacional de los derechos humanos.

"Apoya lo anterior la tesis jurisprudencial P/J. 48/2004, derivada de la controversia constitucional 33/2002, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 968, de rubro y texto siguientes:

"'DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA.' (se cita el texto del criterio)

"B. La desaparición forzada como hecho ilícito reclamable ante los Jueces de amparo.

"Las víctimas de desaparición forzada y sus familiares tienen acceso a la vía constitucional para demandar los hechos ilícitos en su vertiente de violación grave a derechos humanos. En efecto, la legislación de la materia prevé un procedimiento especial para la tramitación de la demanda de hechos de desaparición forzada.

"De acuerdo con el artículo 15 de la Ley de Amparo, la víctima de hechos de desaparición forzada puede promover demanda de garantías por sí mismo y, cuando se encuentre imposibilitado para hacerlo, por conducto de cualquier otra persona. La demanda de amparo se puede promover en cualquier tiempo y hora, ya sea por escrito, por comparecencia o por medios electrónicos.

"Cuando la persona que presente la demanda así lo manifieste o por las circunstancias del caso se desprenda que se trata de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el Juez tendrá un término no mayor de 24 horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión –de oficio y de plano– de los actos, y requerir a las autoridades correspondientes

toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima.

"Si el juzgado logra la comparecencia del ofendido, se le requerirá para que ratifique la demanda de amparo; sólo así se dará trámite al juicio. Empero, si a pesar de las medidas tomadas por el órgano jurisdiccional de amparo no se logra la comparecencia del agraviado, éste debe resolver la suspensión definitiva; ordenar suspender el procedimiento en lo principal y hacer los hechos del conocimiento del Ministerio Público de la Federación. Finalmente, transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio, se tendrá por no interpuesta la demanda.

"No obstante, del estudio realizado en el apartado precedente se desprende que las características de los hechos de desaparición forzada impiden que éstos sean clasificados como actos reclamados propiamente dichos en un juicio de derechos fundamentales, en el sentido ordinario de la expresión.

"El segundo párrafo del artículo 1o. de la Ley de Amparo establece que el juicio de derechos fundamentales protege los derechos fundamentales de las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados por la misma. No obstante, no todo acto emitido por un órgano del Estado constituye un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, esto es, susceptible de ser revisado en un juicio constitucional.

"En virtud de lo dispuesto en el artículo 5o. de la Ley de Amparo, tiene el carácter de autoridad responsable quien, con independencia de su naturaleza formal, dicte, ordene ejecute o trate de ejecutar actos que creen, modifiquen o extingan situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria, o bien, omitan realizar este tipo de actos. De lo anterior se desprende que el carácter de autoridad responsable no se obtiene de su naturaleza formal, sino del acto que se le atribuya.

"Son autoridades para efectos del juicio de amparo quienes disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias ya sea legales o de hecho y que, por lo mismo, están en posibilidad material de ejercer actos públicos dotados de imperio y establecer entre ellos y la persona a quien se dirige el acto una relación de supra y subordinación. Lo relevante no es el poder material coactivo, sino el poder de imperio que tiene el Estado (o los particulares que se le equiparen) para afectar jurídicamente la esfera jurídica del gobernado –el cúmulo de derechos y obligaciones– de manera unilateral y vinculante, independientemente de que su eficacia se imponga inmediata o eventualmente

por medios diversos. Por tanto, los efectos del acto reclamado se dan principalmente en el plano jurídico.

"La autoridad, ya sea un ente público o un particular actuando con base en una norma general, se ubica en una relación de supra a subordinación respecto de un gobernado y ejerce una 'fuerza pública' entendida en el sentido de 'imperio' (de manera unilateral y con efectos obligatorios) y no como poder coactivo material, la cual está facultada legalmente para desplegar el acto de autoridad, esto es, actuando no de manera arbitraria, sino en virtud de la autorización que le otorga una norma jurídica general.

"Apoya lo precedente, la tesis jurisprudencial 2a./J. 164/2011, sustentada en la Novena Época por la Segunda Sala del Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1089, de texto y rubro siguientes:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.' (se cita el texto del criterio)

"Aclarado lo anterior, del estudio realizado en el apartado anterior se desprende que la desaparición forzada no constituye un acto de autoridad o acto reclamado en el sentido previamente expuesto.

"En primer lugar, no es un acto de autoridad emitido en el ejercicio de sus facultades legales. Consecuentemente, constituye un actuar ilegal de las autoridades estatales que no se encuentra fundado en una norma general y que, además, constituye un delito. Por ello, no es un acto de autoridad revestido de imperio ni con efectos vinculantes, sino un acto de un agente estatal o de un particular actuando con aquiescencia del Estado, ejerciendo un poder material coactivo, un abuso del poder y el aparato estatal.

"Luego, dado que se caracteriza por la falta de información por parte de las autoridades estatales y la negativa a reconocer la privación de la libertad o a informar sobre el paradero de la persona, no es posible determinar con certeza las autoridades responsables ni el lugar o lugares donde se estén ejecutando o se hayan ejecutado la multiplicidad de hechos, conductas y omisiones que constituyen el ilícito en comento.

"En vista de lo anterior, no son susceptibles de aplicación las reglas de competencia establecidas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, las cuales determinan el Juzgado de Distrito competente para conocer del asunto utili-

zando como criterio el lugar donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado.

"Por tanto, es preciso esclarecer la regla de competencia para determinar el juzgado competente para conocer de las demandas de amparo de desaparición forzada.

"C. La competencia para conocer de las demandas de amparo por hechos de desaparición forzada

"El legislador les confirió a los Jueces de Distrito la tutela de los derechos de las víctimas de desaparición forzada mediante la inclusión de este supuesto como hecho 'reclamable' mediante la presentación de una demanda de amparo. Lo anterior, toda vez que el artículo 35 de la ley de la materia prescribe que los Juzgados de Distrito son los órganos competentes para conocer del amparo indirecto y que éste procede contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas a los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, como es el caso de hechos de desaparición forzada.

"Dado que uno de los objetivos en el delito de desaparición forzada de personas es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, es fundamental que sus familiares o personas allegadas puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces, como medio para determinar su paradero. En ese sentido, el legislador previó un mecanismo dentro de la Ley de Amparo para determinar el destino de la víctima; determinar si se ha incurrido en una violación a sus derechos humanos, y proveer lo necesario para remediarla.

"El Juez de Distrito, como garante de los derechos fundamentales de los gobernados y en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 1o. constitucional, se debe avocar a la búsqueda, localización y liberación de las víctimas por todos los medios que estén a su disposición, según las facultades que las leyes le confieran.

"Por tanto, las formalidades regulares de que está previsto el juicio de amparo, ante una demanda en la que se reclaman actos de desaparición forzada, adquieren un tratamiento diverso ante la violación grave y simultánea de derechos humanos, pues la persona desaparecida está imposibilitada para gozar y ejercer otros y, eventualmente todos los derechos de los cuales es titular, al sustraerla de todo ámbito del ordenamiento jurídico, dejándola en una suerte de limbo o indeterminación jurídica ante la sociedad y el Estado.

"En ese contexto, y tomando en consideración las características apuntadas en el apartado anterior respecto de la desaparición forzada como hecho ilícito 'reclamable' vía amparo, es dable concluir que el juzgado competente para conocer de las demandas de amparo en las que se reclamen hechos de desaparición forzada es aquel que previno en su conocimiento. Lo anterior, toda vez que i) no es posible determinar con certeza cuáles son las autoridades responsables, y ii) no es posible precisar exactamente dónde se están ejecutando los hechos. Asimismo, la Ley de Amparo no establece una limitante a la jurisdicción de los Jueces de amparo para conocer de las demandas de desaparición forzada.

"La prevención es un criterio complementario para determinar la competencia cuando varios Jueces pueden ser competentes para conocer de forma simultánea del mismo asunto. En esos casos, es competente el que haya prevenido en la causa, es decir, el que haya conocido primero.

"En el caso concreto, si bien la promovente del juicio constitucional manifestó que la privación de la libertad del quejoso directo sucedió en Valle Hermoso, Tamaulipas, este hecho no es suficiente para estimar que el resto de los actos tendientes a su ejecución se estén llevando cabo en esa entidad ni que sean autoridades con sede en Tamaulipas las que ejecutaron los hechos ilícitos; máxime que, de acuerdo a lo referido por la peticionaria de amparo, las autoridades tamaulipecas no le proporcionaron información sobre el paradero del quejoso. Tan es así, que acudió a realizar la denuncia relativa ante la representación social en la Ciudad de México, localidad en la cual reside y, posteriormente presentó la demanda de garantías ante los Juzgados de Distrito en materia penal en esta metrópoli.

"Esto es conforme con el derecho de las víctimas indirectas a un recurso judicial efectivo. Los derechos de los familiares de las víctimas de desaparición forzada incluyen aquél a acceder a la justicia, a la verdad y a la integridad personal.

"El artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el diverso 25.1, confiere a los familiares de las víctimas el derecho a que la desaparición y muerte de estas últimas sean efectivamente investigadas por las autoridades del Estado; se siga un proceso contra los responsables de estos ilícitos; en su caso se les impongan las sanciones pertinentes, y se reparen los daños y perjuicios que dichos familiares han sufrido.

"La corte interamericana ha reiterado que no basta con que se prevea la existencia de recursos, si éstos no resultan efectivos para combatir la viola-

ción de los derechos protegidos por la convención. Esta garantía de protección de los derechos de los individuos no supone sólo el resguardo directo a la persona vulnerada sino, además, a los familiares, quienes por los acontecimientos y circunstancias particulares del caso, son quienes ejercen la reclamación en el orden interno.

"En el Caso Radilla Pacheco contra el Estado Mexicano, el tribunal interamericano señaló que ante hechos de desaparición forzada de personas, el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la integridad personal de los familiares también por la vía de investigaciones efectivas. Más aún, la ausencia de recursos efectivos ha sido considerada por la Corte como fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas y sus familiares.

"En cuanto a la razonabilidad y efectividad de los recursos, el tribunal interamericano ha señalado que se deben de tomar en cuenta los siguientes elementos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; c) la conducta de las autoridades judiciales; y, d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso.

"En el caso que nos ocupa, es relevante la naturaleza de lo reclamado: una violación grave a derechos fundamentales. Esto se ve reforzado por el hecho de que uno de los objetivos de la desaparición forzada es impedir el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes, cuando una persona ha sido sometida a secuestro, retención o cualquier forma de privación de la libertad con el fin de ocasionar su desaparición forzada. Dado que la víctima misma no puede acceder a los recursos disponibles, resulta fundamental que los familiares u otras personas allegadas puedan acceder a procedimientos o recursos judiciales rápidos y eficaces, como medios para determinar su paradero o su estado de salud o para individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva.

"En ese tenor, la actividad procesal de los familiares de la víctima denota su deseo de acceder a la justicia en la Ciudad de México, localidad donde reside la promovente de amparo y, en particular, dada la renuencia de las autoridades tamaulipecas de atender las solicitudes de información respecto de la víctima de desaparición forzada.

"Luego, toda vez que el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México previno en el conocimiento de la demanda de garantías, es competente para conocer de la misma.

"Esta conclusión, en esencia, se sustenta en considerar que la desaparición forzada no es un acto reclamado en el sentido tradicional, sino una violación grave a derechos humanos y un delito. Ello incluso coincide con la racionalidad de las hipótesis genéricas de competencia establecidas en el artículo 37 de la Ley de Amparo que establecen que cuando el acto reclamado pueda tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, o inclusive, cuando éste no requiera ejecución material, es competente el Juez de Distrito ante el cual se presente la demanda."

De la ejecutoria anterior se desprendió el criterio I.2o.P.60 P (10a.), de título y subtítulo: "DESAPARICIÓN FORZADA. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS POR ESOS HECHOS, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO."²

² Décima Época. Registro digital: 2016555. Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, materia común, tesis I.2o.P.60 P (10a.), página 2074 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas». **Cuyo texto es el siguiente:** "Los hechos de desaparición forzada, sujetos a investigación por los Jueces Federales a la luz del artículo 15 de la Ley de Amparo, no pueden clasificarse como actos reclamados propiamente dichos para los efectos del juicio de amparo. Esto se debe, en primer lugar, a que no son actos de autoridad emitidos en el ejercicio de sus facultades legales, sino que constituyen un actuar ilegal que no se encuentra fundado en una norma general y que, además, configura un delito. Por ende, no son actos de autoridad revestidos de imperio ni con efectos vinculantes, sino actos de agentes estatales o de particulares actuando con aquiescencia del Estado, ejerciendo un poder material coactivo, un abuso del poder y del aparato estatal. En segundo término, dado que la desaparición forzada se caracteriza por la falta de información por las autoridades estatales y la negativa a reconocer la privación de la libertad o a informar sobre el paradero de la persona, no es posible determinar con certeza las autoridades responsables ni el lugar o lugares donde se estén ejecutando o se hayan ejecutado la multiplicidad de hechos y conductas que constituyen el ilícito. Por estas razones, respecto de los hechos referidos, no son aplicables las reglas de competencia establecidas en el artículo 37 de la propia ley, las cuales determinan el Juzgado de Distrito competente para conocer de una demanda de amparo, utilizando como criterio, el lugar donde el acto reclamado deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado. En ese tenor, el Juzgado de Distrito competente para conocer de las demandas de amparo en las que se reclamen hechos constitutivos de desaparición forzada es aquel que previno en su conocimiento, máxime que la ley de la materia no establece una limitante a la jurisdicción de los Jueces de amparo para conocer de las demandas por desaparición forzada y, además, la prevención es un criterio complementario para determinar la competencia cuando varios Jueces pueden ser competentes para conocer de forma simultánea del mismo asunto. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que uno de los criterios para medir la razonabilidad y efectividad de los recursos es la actividad procesal del interesado; por ello, en el caso de desaparición forzada, esto se traduce en el derecho de las víctimas de elegir el Juez ante el cual presentan su demanda."

II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito al resolver el conflicto competencial 6/2018.

Por otra parte, en sesión de once de julio de dos mil dieciocho, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito resolvió el conflicto competencial 6/2018; asunto en el cual se determinó que, en los casos en que el acto reclamado, consista en la desaparición forzada de una persona, en términos del artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo, debe considerarse competente al Juez que tiene jurisdicción en el lugar en que se ejecutó el acto reclamado.

La anterior conclusión se alcanzó a través de las consideraciones siguientes:

"TERCERO.—Se determina que el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Nuevo Laredo, es el legalmente competente para conocer del juicio de amparo promovido por ***** como quejosa y a nombre de su hijo *****", con base en las razones siguientes:

"Para así establecerlo en primer término debe tenerse en consideración que el artículo 37 de la Ley de Amparo distingue tres reglas básicas para determinar la competencia **por razón de territorio** —que es la aquí debatida— para conocer de una demanda de amparo, siendo las siguientes:

"a) Cuando el acto reclamado es materialmente ejecutable, será competente el Juez que tenga jurisdicción en el lugar en deba, trate, se esté o se haya ejecutado.

"b) Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue realizándose en otro, será competente el Juez ante el que se presente la demanda.

"c) Finalmente, cuando no se requiere ejecución material del acto reclamado, conocerá el Juez en cuya jurisdicción se presente el libelo.

"Para entender estas reglas de forma adecuada, es necesario acudir a la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con los supuestos de competencia territorial de los Jueces de Distrito.

"Debe señalarse que la mayor parte de esa jurisprudencia se emitió a la luz de la Ley de Amparo actualmente abrogada, sin embargo, en términos del artículo sexto transitorio de la normativa vigente, es posible considerarla aplicable para la interpretación de los dos primeros párrafos del artículo 37 de la ley en vigor, en la parte que guardan identidad sustancial con lo que establecían los dos primeros párrafos del artículo 36 de la normativa abrogada, como se evidencia con el siguiente recuadro (énfasis y subrayado añadidos):

"...

"De la tabla antes trascrita puede advertirse que el primer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo abrogada previene una regla de competencia prácticamente idéntica a la que actualmente regula el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo.

"Así se afirma porque ambos reglamentan la jurisdicción territorial de los Jueces de Distrito al conocer de una demanda de amparo promovida contra actos que deban tener ejecución, traten de ejecutarse, se ejecuten o se hayan ejecutado, es decir, actos que ameritan una ejecución material, en cuyo caso, la competencia se finca precisamente en el Juez de Distrito donde –valga la redundancia– se materializará esa ejecución, sin importar el lugar donde se haya ordenado el acto.

"Así lo definió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia 1a./J. 37/2004, «con número de registro digital: 181369», de rubro y texto siguientes:

"COMPETENCIA. SI EL ACTO RECLAMADO ES UNA ORDEN DE APREHENSIÓN Y EL QUEJOSO SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD, LA TENDRÁ EL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN TENGA LUGAR SU EJECUCIÓN.' (se transcribe el texto del criterio)

"Ese criterio ha sido retomado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso ya en interpretación de la Ley de Amparo en vigor, como se aprecia de la jurisprudencia 2a./J. 68/2015 (10a.), «con número de registro digital: 2009409», intitulada y compendiada como sigue:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA LA DETERMINACIÓN DE CONCLUSIÓN DEL SERVICIO POR SEPARACIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO CON JURISDICCIÓN EN DONDE SE EJECUTA EL MANDATO.' (se transcribe el texto del criterio).

"Por otra parte, el segundo párrafo de ambas legislaciones también guarda cierta semejanza, pero a su vez contiene una modificación importante.

"En cuanto a **lo que es similar** se tiene que la regla de competencia establecida en dichos enunciados normativos se hace depender, en primer lugar, de la existencia de un acto de autoridad que requiere ejecución material y, en segundo término, que esa ejecución material pueda acontecer en más de un distrito judicial.

"Esto es, para la actualización de ese párrafo se requiere determinar la naturaleza ejecutiva del acto de autoridad y que dicha ejecución pueda materializarse en más de un distrito judicial. Esta es la parte similar de ambas legislaciones.

"Sobre el tema es ilustrativa la tesis 3a. XLIX/93, «con número de registro digital: 206707», de la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de epígrafe y epítome siguientes:

"'COMPETENCIA EN UN JUICIO DE AMPARO EN QUE LOS ACTOS RECLAMADOS DEBEN EJECUTARSE EN DIVERSOS DISTRITOS. CORRESPONDE AL JUEZ ANTE EL QUE SE PRESENTA LA DEMANDA.'. (se transcribe el texto del criterio)

Ahora bien, es importante destacar que la nueva Ley de Amparo contiene un enunciado diferente en el citado segundo párrafo de su artículo 37, aquel que indica: '*puede tener ejecución*'. Esta frase en realidad no implica una modificación de los dos requisitos que se vienen comentando para actualizar la competencia territorial, a saber: que el acto reclamado sea ejecutable y pueda materializarse esa ejecución en más de un distrito judicial.

"A fin de entender este agregado a la disposición normativa deben contestarse las siguientes preguntas: ¿Puede actualizarse el supuesto de competencia a que se refiere el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo tan sólo ante una sospecha vaga, futura e incierta de que el acto reclamado se haya ejecutado o pueda ejecutarse en más de un distrito judicial? Dicho de otro modo, ¿el **desconocimiento** de que el acto reclamado pueda o no continuar ejecutándose en distintos distritos judiciales permite la actualización de esta hipótesis de competencia? La respuesta a esta interrogante desde luego debe ser negativa.

"Para así sostenerlo es importante recordar que al resolver la contradicción de tesis 96/2003, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación determinó que la intención del legislador al fijar la competencia de los Jueces de Distrito en función de la ejecución material de los actos o resolución reclamada fue que el gobernado pueda acudir de inmediato al Juez de Distrito, al más cercano, que no puede ser otro que el del lugar donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute, se haya ejecutado el acto reclamado, o bien, ante cualquiera de los Jueces de Distrito con jurisdicción en los distritos cuando el acto haya comenzado a ejecutarse en un distrito y siga ejecutándose en otro, pues sólo de esa manera puede obtener una inmediata defensa en contra del acto de autoridad, deteniendo la ejecución si el acto es de aquellos que por su naturaleza son susceptibles de ser suspendidos conforme a las prevenciones de la ley de la materia.

"En este sentido, estableció la Corte, a pesar de que los actos reclamados pudieran ejecutarse en cualquiera de los distritos sobre los que ejercen jurisdicción diversos tribunales de amparo, la actualización de la regla de competencia a prevención requiere que en efecto el acto de autoridad haya comenzado a ejecutarse en un distrito y continúe ejecutándose en otro; lo que no puede afirmarse cuando en la demanda de amparo no se señala esa circunstancia ni existen indicios, datos o pruebas de que la ejecución de los actos reclamados esté realizándose en diversos distritos.

"De dichas consideraciones emanó la jurisprudencia 2a./J. 108/2003, que en adelante se reproduce para mayor claridad:³

"COMPETENCIA. ES INAPLICABLE EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DE AMPARO PARA FIJARLA, CUANDO SE RECLAMAN CIRCULARES U ÓRDENES PARA DETENER, SECUESTRAR, EMBARGAR O DECOMISAR VEHÍCULOS Y NO EXISTEN DATOS DE QUE AQUÉLLAS EMPEZARON A EJECUTARSE EN UN DISTRITO Y SE CONTINUARON EN OTRO.' (se transcribe el texto del criterio)

"De esta manera, el enunciado normativo añadido al artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que indica que será competente el Juez de Distrito ante el que se presente la demanda en el caso de que el acto reclamado '*pueda tener ejecución*' dentro de esa jurisdicción, no debe entenderse como una simple posibilidad vaga, futura e incierta, contra la cual ni siquiera

³ Correspondiente a la Novena Época, registro digital: 182874, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 135.

resultaría procedente el juicio de amparo,⁴ sino como una eventualidad que realmente alcanzaría a concretarse de no concederse el amparo o, en su caso, la suspensión del acto reclamado.

"Esta exégesis se corrobora si se tiene en consideración que admitir la proposición contraria podría llevar al extremo de permitir la tramitación de juicios de amparo ante Jueces legalmente incompetentes, posibilitándose la reposición de tales procedimientos en detrimento a la pronta impartición de justicia a que tienen derecho los gobernados.

"En efecto, de llegarse a fincar la competencia para conocer de una demanda de amparo a favor del Juez de Distrito ante el que se presentó la demanda, tan sólo basándose en el **desconocimiento** de los lugares en los que posiblemente el acto de autoridad pudiera continuar ejecutándose, conduciría a que, en el momento de celebrarse la audiencia constitucional el órgano jurisdiccional en cuestión advierta que de los informes justificados no se demuestra ningún acto de ejecución material dentro de su jurisdicción o de alguna otra distinta de la ordenadora, lo que le obligaría nuevamente a declararse legalmente incompetente y remitir las actuaciones al Juez que sí tenga dicha competencia, pues de no hacerlo, el órgano revisor se vería constreñido a ordenar la reposición del procedimiento.

"Se sostiene lo anterior con base en la jurisprudencia 2a./J. 8/2001, «con número de registro digital: 182874», del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe para mayor claridad:

"'COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI NO LA DECLINA PESE A QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE EJECUTORA DE SU RESIDENCIA NEGÓ EL ACTO RECLAMADO Y DICHA NEGATIVA NO FUE DESVIRTUADA, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, AL ADVERTIR ESA INCOMPETENCIA, EN LA REVISIÓN, YA POR EL PLANTEAMIENTO DEL INCONFORME O AUN DE OFICIO, DEBE REVOCAR LA SENTENCIA Y REMITIR LOS AUTOS AL JUEZ QUE CONSIDERE COMPETENTE.' (se transcribe el texto del criterio).

"Por tanto, este tribunal converge con el criterio sustentado por la Juez requirente, en el sentido de que la regla de competencia contenida en el segun-

⁴ Sobre el tema véase el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLI, Número 7, página 1740, con el número de registro digital: 312962, de rubro y texto siguientes: "ACTOS FUTUROS E INCIERTOS. El amparo es improcedente contra esa clase de actos, y debe sobreseerse respecto de ellos."

do párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en la parte que –se insiste– es similar a la establecida en el segundo párrafo del numeral 36 de la normativa abrogada, no puede estimarse aplicable bajo el argumento de que se **desconocen** los lugares en que el acto de autoridad podría ejecutarse, precisamente porque la procedencia de esa porción normativa exige la posible materialización real de dicho acto en distintos distritos judiciales.

"Admitir la proposición contraria implicaría permitir que el quejoso fuera quien determinara la competencia del Juez de Distrito para conocer de la demanda de amparo, en un caso distinto del que la norma prevé.

"En efecto, pasando a **la porción que sí es diferente** en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo en relación con el segundo párrafo del numeral 36 del ordenamiento abrogado, encontramos que, contrastando con lo establecido en la última normativa citada, la ley en vigor no exige que la competencia territorial en el caso de que el acto reclamado pueda ejecutarse en más de un distrito judicial, deba fincarse entre alguno de los competentes dentro de esas jurisdicciones.

"Para mayor claridad, léase nuevamente el segundo párrafo de dichas normas (énfasis añadido):

"...

"De la tabla antes transcrita puede advertirse que el segundo párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo contenía un enunciado que ya no se lee en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, en concreto, el que indica '*cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones*'.

"Esto es, la parte distinta entre la normativa abrogada y la vigente es que en la primera, de colmarse la hipótesis legal –acto reclamado que puede ser ejecutado en más de un distrito judicial– la competencia debía fincarse en el órgano jurisdiccional que previno en el conocimiento del asunto, siempre que alguno de esos posibles actos de ejecución aconteciera, en efecto, dentro de su jurisdicción.

"Sobre el tema puede consultarse la jurisprudencia 1a./J. 52/2013 (10a.), «con número de registro digital: 2004166», emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el título, subtítulo y texto siguientes:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL AMPARO CONTRA UNA ORDEN DE DETENCIÓN O APREHENSIÓN. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DIS-

TRITO CON JURISDICCIÓN EN EL LUGAR DONDE EL QUEJOSO, BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, ASEGURA QUE TRATA DE EJECUTARSE, AUN CUANDO OMITA SEÑALAR QUE LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE SU RESIDENCIA EN ESA MISMA CIRCUNSCRIPCIÓN TERRITORIAL, SIEMPRE QUE ACLARE SU DEMANDA Y HAGA EL SEÑALAMIENTO CORRESPONDIENTE.'. (se transcribe el texto del criterio)

"En cambio, la norma vigente no exige que la competencia se finque en alguno de los Jueces de Distrito que tenga jurisdicción en una demarcación donde exista la posibilidad (real) de ejecución del acto reclamado, sino que basta que se actualice el supuesto normativo –acto reclamado que puede ser ejecutado en más de un distrito judicial– para que la competencia sea fincada en el Juez ante el que el quejoso decidió presentar su demanda.

"Ello porque la porción normativa contemplada en el segundo párrafo refiere textualmente que en esos casos, es competente el Juez de Distrito '*ante el que se presente la demanda*', por lo que la jurisdicción que se tenga sobre los lugares de ejecución ya no es un aspecto a considerar.

"Y, se considera que la interpretación literal de dicho enunciado legal es la que debe prevalecer, en atención al principio *pro persona*, pues de esta manera se facilita el acceso a la justicia del quejoso que optó por presentar su demanda de amparo en determinada localidad y, a su vez, se evita la existencia de conflictos competenciales, lográndose una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de audiencia y acceso a la justicia pronta y expedita, contenidos en los artículos 14, párrafo segundo y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el veintidós de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.

"Sin embargo, debe recalarse que esa modificación normativa sólo se refiere a la determinación del órgano competente, que será aquel ante el que se presentó la demanda, con independencia de que tenga o no jurisdicción sobre los distintos lugares en que pueda ejecutarse el acto reclamado; empero no se varió, como ya se ha explicado en párrafos previos de esta ejecutoria, el supuesto legal ante el cual se actualiza esa consecuencia, a saber, que el acto reclamado sea ejecutable y pueda materializarse esa ejecución en más de un distrito judicial, de modo que con ello no se trastoca el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

"Y, cuando la determinación de la competencia debe adoptarse en la radicación de la demanda de amparo, dichos requisitos, como también lo indicó de forma puntual la Juez requirente, sólo pueden evaluarse a la luz de lo precisado en la demanda de amparo, pues es la única información con la que se cuenta en ese momento.

"Ciertamente, para determinar la competencia, una regla básica consiste en la precisión, al menos preliminar, del acto reclamado, pues será conforme a éste que podrá establecerse a qué Juez de Distrito corresponde conocer de la demanda.

"Se dice que dicho análisis es preliminar, porque el momento oportuno para puntualizar el acto reclamado es al dictarse la sentencia constitucional, dado que el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, dispone como un requisito del fallo, la fijación clara y precisa del acto reclamado.

"Lo anterior en virtud de que pueden sobrevenir en el transcurso del procedimiento, diversas circunstancias que modifiquen el sentido original del libelo de derechos fundamentales, ya sea porque la demanda amerita alguna prevención, o bien porque el quejoso decide ampliarla ya sea de motu proprio o ante el requerimiento de la autoridad jurisdiccional por advertirse, una vez rendidos los informes justificados, la participación de autoridades diversas e, incluso, la existencia de otros actos estrechamente vinculados con el inicialmente reclamado.

"No obstante que dicho examen sea preliminar, ello no implica que la autoridad jurisdiccional pueda interpretar la solicitud de amparo de manera restrictiva, pues ha sido criterio jurisprudencial reiterado que la demanda debe interpretarse integralmente, es decir, considerada como un todo.

"Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 55/98, «con número de registro digital: 195745», de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro y texto los siguientes:

"'ACTOS RECLAMADOS. DEBE ESTUDIARSE ÍNTEGRAMENTE LA DEMANDA DE AMPARO PARA DETERMINARLOS.' (se transcribe el texto del criterio).

"Así, para efectos de determinar la competencia de la autoridad de amparo, no basta considerar el capítulo de la demanda correspondiente al acto reclamado, sino también la narrativa de los hechos e incluso los argumentos

vertidos en los conceptos de violación, pues sólo de ese examen integral se hará patente la intención del gobernado al promover el juicio constitucional.

"Sin embargo, el examen integral de la demanda no puede llegar al extremo de suponer que el solicitante del amparo se duele de actos que no ha reclamado, en contra de autoridades que tampoco menciona, pues uno de los principios fundamentales del juicio de amparo es el de *'instancia de parte agraviada'*, que se desprende de lo establecido en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Amparo.

"Por este motivo la Corte ha sido enfática en señalar que el análisis integral de la demanda de amparo debe realizarse con un sentido de liberalidad y no restrictivo, para determinar con exactitud la intención del promovente y, de esta forma, armonizar los datos y los elementos que lo conforman, **pero sin cambiar su alcance y contenido**, pues la suplencia de la queja no opera en el señalamiento del acto reclamado, ni aun tratándose de la materia penal.

"Cobran puntual aplicación los siguientes criterios «P./J. 40/2000, con número de registro digital: 192907 y 305965», del Alto Tribunal del País:

"'DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD.' (se transcribe el texto del criterio).

"'ACTO RECLAMADO, FALTA DE SEÑALAMIENTO DEL (SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL).' (se transcribe el texto del criterio).

"Elo con independencia de los demás eventos procesales que se realicen en el transcurso del juicio, así como independientemente del resultado de las pruebas que se recaban durante el procedimiento constitucional.

"De esta manera se conocerá, preliminarmente, el alcance jurídico del acto que constriñe al quejoso a solicitar la protección de la Justicia Federal; empero al mismo tiempo, se deja a salvo la jurisdicción del Juez de amparo para determinar, en la sentencia constitucional, cuál es en definitiva el acto reclamado (fijación clara y precisa, conforme a la demanda, aclaración y/o ampliación), si éste efectivamente aconteció (certeza), si en realidad se trata de un acto de autoridad, a cuál le es atribuible y si éste es (o no) constitucional.

"En suma, la actualización de la hipótesis de competencia que regula el artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Amparo requiere que el acto reclamado sea de naturaleza ejecutable y pueda materializarse esa ejecución

en más de un distrito judicial, aspectos que en la radicación de la demanda de amparo sólo pueden evaluarse a la luz de lo manifestado en ésta, que de tenerse por satisfechos, al menos de forma preliminar, obligan a fincar la competencia para conocer del juicio en el órgano jurisdiccional ante el que se presentó la demanda, con independencia de que dichos actos de ejecución hayan o no acontecido o puedan o no acontecer dentro de su jurisdicción.

"Resta ahora pronunciarse en torno al último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, que sí es diametralmente distinto del último párrafo del precepto 36 de la norma abrogada, pues conforme al último mencionado, la competencia territorial, en relación a los actos de autoridad que carecen de ejecución material, se fincaba a favor de aquel en cuya jurisdicción reside la autoridad responsable, mientras que en la nueva legislación tajantemente se indica que el Juez competente será aquel en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis 389/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue contundente en sostener que el artículo 37 de la Ley de Amparo en vigor, debe interpretarse de forma literal, puesto que la intención del legislador quedó plasmada claramente en dicho precepto; de ahí que debía aplicarse conforme a la letra contenida, sin emplear algún método sistemático, teleológico o lógico, o algún otro para desentrañar su sentido y alcance, esto es, para conocer la verdadera intención de su creador.

"Lo anterior —explicó— tiene justificación también en que, al aplicarse textualmente el precepto analizado, se evita en gran medida la existencia de conflictos competenciales, lográndose de ese modo una mejor operatividad efectiva y eficiente de los derechos humanos de acceso expedito a la administración de justicia y de audiencia, los cuales implican la posibilidad de que los justiciables puedan acudir a la tutela jurisdiccional con el mínimo de obstáculos para ser oídos en su defensa, cumpliendo siempre los requisitos constitucionales y legales de procedencia.

"Conforme a todas estas proposiciones normativas es que debe dilucidarse el presente asunto.

"En el caso concreto, del análisis integral de la demanda de amparo, se advierte que la quejosa reclamó por sí y en representación de su hijo, la **desaparición forzada** de éste, atribuyendo ese acto contrario a derechos humanos a la Secretaría de Marina Armada de México y la Fiscalía Especia-

lizada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada de Personas de la Delegación Estatal de la Procuraduría General de la República en Nuevo Laredo Tamaulipas; de igual manera, reclamó la **omisión** de realizar una investigación debida respecto a esos hechos, en la carpeta de investigación

*****.

"Asimismo, de la narrativa de la demanda, se logra conocer que el primero de esos actos aconteció, probablemente, el diecisiete de febrero de dos mil dieciocho al parecer en la calle de ***** de la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas.

De la acuciosa lectura de la demanda de amparo no se aprecia ningún otro indicio, dato o prueba que permita afirmar, por el momento, que la ejecución de los actos reclamados está realizándose en diversos distritos judiciales; ni siquiera es señalado así por la parte quejosa.

"No se descarta de forma anticipada la probabilidad de que el referido acto de autoridad hubiere podido continuar su ejecución en distintos distritos judiciales.

"Sin embargo, esa eventualidad no se ha indicado de manera concreta en la demanda de amparo, que es la única fuente de información con la que legalmente se cuenta en esta etapa procesal.

"De manera que, por lo que respecta a dicho acto de autoridad, no puede estimarse actualizada la hipótesis de competencia a que se refiere el artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, pues la fijación de la competencia no puede basarse en el desconocimiento de los hechos y, mucho menos, en sospechas vagas, futuras e inciertas de que el acto reclamado se haya ejecutado o pueda ejecutarse en más de un distrito judicial; por el contrario, el supuesto normativo de referencia exige, como se ha establecido previamente en esta ejecutoria, que del examen preliminar de la demanda de amparo pueda determinarse que, por su naturaleza, el acto reclamado es ejecutable y que existe una posibilidad real de que se materialice esa ejecución en más de un distrito judicial.

"Lo que no acontece en el caso concreto porque, se insiste, del examen integral de la demanda no se advierte ninguna indicación, indicio, dato o referencia que permita afirmar que el acto reclamado ha materializado su ejecución en distintos distritos judiciales.

"No pasa inadvertida para este tribunal la tesis I.2o.P.60 P (10a.),⁵ emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, invocada por el Juez declinado en su proveído de doce de junio de dos mil dieciocho; criterio que a la letra indica:

"DESAPARICIÓN FORZADA. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS PROMOVIDAS POR ESOS HECHOS, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO QUE PREVINO EN EL CONOCIMIENTO DEL ASUNTO.'. (se transcribe el texto del criterio)

"Sin embargo, el precedente transcrito no es obligatorio para este órgano de control constitucional, en términos de lo establecido por el artículo 217 de la Ley de Amparo; aunado a ello, se estima que tal decisión se basó en presupuestos fácticos distintos del que ahora nos ocupa, pues la revisión de la ejecutoria recaída al conflicto competencial 12/2017 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, de donde emanó dicha tesis, revela que en el asunto sometido a la potestad del órgano homólogo, la parte quejosa sí solicitó la búsqueda de su familiar (el directo agraviado) en instalaciones oficiales de distintas jurisdicciones territoriales e, incluso, refirió que el directo quejoso había tenido múltiples domicilios; hipótesis que dista de lo que se narra en la demanda de amparo que aquí nos ocupa.

"Bajo este orden de consideraciones, como bien lo estimó la Juez requirente, en el caso no se actualiza la hipótesis de competencia contenida en el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo y, lógicamente, ello impide fincar la competencia a favor del órgano jurisdiccional ante el que se presentó la demanda.

"Por el contrario, del análisis integral de la demanda de amparo –se itera– la única información que puede obtenerse es que el acto reclamado como '*desaparición forzada*' se ejecutó en la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas; por lo que, en términos de lo establecido en el artículo 37, **párrafo primero**, de la Ley de Amparo, debe considerarse competente al Juez que tiene jurisdicción en el lugar en que se ejecutó el acto reclamado, en el caso, al Juez requerido.

⁵ Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2016555, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 2074.

"Ahora bien, distinta consideración podría asumirse en relación con el acto de autoridad identificado como la **omisión** de realizar una investigación seria, en la carpeta de investigación ***** , respecto a la desaparición forzada del quejoso ***** , durante la integración de la investigación, pues al tratarse de un acto que no requiere ejecución material, por regla general, correspondería el conocimiento de la demanda de amparo promovido en su contra al Juzgado de Distrito ante el que se presentó la demanda, en el caso, la requirente.

"A similar conclusión arribó el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al emitir la tesis V.2o.P.A.12 P (10a.),⁶ que se transcribe enseguida:

"COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. AL NO REQUERIR EJECUCIÓN MATERIAL, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO EN CUYA JURISDICCIÓN SE PRESENTÓ LA DEMANDA.' (se transcribe el texto del criterio)

"Lo anterior daría lugar a que cada uno de los Jueces de Distrito involucrados en el presente conflicto competencial se encontrara en aptitud legal de conocer distintas porciones del reclamo constitucional. Por un lado, la Juez requirente podría tener competencia legal para resolver lo relativo a la omisión de integración de la carpeta de investigación y, por otro, el Juez requerido debería tramitar la demanda en relación con el acto de '*desaparición forzada*'.

"Sin embargo, por el momento, no es admisible una determinación en tal sentido porque ello pudiera provocar la división de la continencia de la causa, sin haberse seguido el trámite necesario para analizar si es o no necesario conservar la unidad del procedimiento.

"En efecto, al resolver la contradicción de tesis 113/2012, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió que la separación de juicios es una figura procesal que tiene como fin una mejor administración de justicia a través de la separación de las litis inmiscuidas en una

⁶ Décima Época, registro digital: 2016503, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo IV, marzo de 2018, página 3340 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas».

misma demanda de amparo, mediante la formación de expedientes que originarán diversos procedimientos o juicios.

"La necesidad de esta figura procesal surge, según estableció la Sala al retomar las consideraciones emitidas por el Pleno de la Corte al fallar la diversa contradicción de tesis 6/96, cuando en una demanda de amparo se reclaman actos emanados de juicios diversos, desvinculados entre sí, y dicha demanda ha sido admitida por el Juez de Distrito, o bien, tal circunstancia es advertida durante la tramitación del juicio (hasta antes de la celebración de la audiencia constitucional), con motivo de los informes justificados que rindan la o las autoridades responsables, en cuyo caso, podría iniciarse de oficio la separación de juicios, figura ésta que al no estar específicamente regulada en la Ley de Amparo, debe quedar contenida en la jurisprudencia.

"En la última ejecutoria mencionada, el Pleno del Máximo Tribunal también estableció que el trámite de la separación deberá ser incidental, con suspensión del procedimiento principal y audiencia de las partes previo a la emisión de la resolución que decrete la separación.

"Finalmente, de la mencionada ejecutoria se logra advertir que sólo hasta el momento en que se hubiese decretado la separación de autos, el Juez se encontrará en aptitud de proveer automáticamente la formación de los expedientes que en derecho resulten, registrándolos y engrosándolos con las copias certificadas que sean necesarias para su integración y una vez hecho esto, ordenar el trato que jurídicamente a cada uno le corresponda; verbigracia, si todos son de su competencia, los fallará por cuerda separada y si uno de ellos es competencia de otro órgano se dará el trámite oportuno.

"Partiendo de los postulados procesales antes enunciados, conviene indicar que la Ley de Amparo en vigor no regula lo relativo a la separación de autos (incluso tampoco se prevé una tramitación especial para su acumulación); sin embargo, el precepto 66 de la ley de la materia⁷ establece que podrán substanciarse en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento.

⁷ "Artículo 66. En los juicios de amparo se substanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. El órgano jurisdiccional determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia."

"Conforme a lo expuesto, es evidente que para que una misma demanda de amparo pueda dar vida a dos juicios constitucionales diferentes, seguidos ante autoridades jurisdiccionales distintas, es indispensable que **previo a decretar la separación de autos** el órgano jurisdiccional atienda al procedimiento incidental señalado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que en esencia coincide con lo previsto actualmente en el artículo 67 de la Ley de Amparo.

"Lo anterior es así, porque de otra manera se corre el riesgo de dividir la contienda de la causa en un caso no permitido por la ley, de ahí que resulte indefectible seguir el procedimiento incidental ya mencionado, a fin de que las partes estén en aptitud de hacer valer ante la autoridad jurisdiccional todas las cuestiones relativas a la necesidad de conservar la unidad del procedimiento, o por el contrario, la viabilidad de que la demanda de amparo dé vida a dos distintos juicios constitucionales.

"En el caso que hoy nos ocupa, no es posible afirmar, por el momento, que los actos reclamados puedan o no ser escindidos y estudiados de manera separada o, por el contrario, encuentren tal correlación entre sí que ameriten su análisis y resolución conjunta en un mismo fallo constitucional.

"Siendo así, la competencia que se finque en esta ejecutoria no puede disociar los actos que hasta el momento reclama la parte quejosa.

"En consecuencia, este órgano jurisdiccional estima que debe fincarse competencia en el Juzgado de Distrito que tiene jurisdicción para analizar el acto de autoridad que sí requiere ejecución material, tal como lo estableció la extinta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis 3a. XVIII/92, «con número de registro digital: 206851», que a la letra indica:

"COMPETENCIA EN UN JUICIO DE AMPARO CUANDO SE RECLAMAN DIVERSOS ACTOS, DE LOS QUE SÓLO UNO TIENE EJECUCIÓN. CORRESPONDE AL JUEZ DE DISTRITO QUE TENGA JURISDICCIÓN EN DONDE SE DA TAL EJECUCIÓN.' (se transcribe el texto del criterio)

"Es importante resaltar que dicho criterio establece una regla general para un caso no previsto en la ley, que por lo mismo no encuentra su solución en la normativa sino, precisamente, en la aplicación de la tesis. El caso no previsto en la ley es, concretamente, la hipótesis en que se reclaman distintos actos, algunos de los cuales pueden tener ejecución material y otros no. Tal como aquí acontece, por ello se estima aplicable la solución de la tesis antes reproducida.

"Ahora bien, no menos trascendental es la jurisprudencia 1a./J. 22/2013 (10a.),⁸ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se inserta:

"COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PROMOVIDO CONTRA EL AUTO DE EXEQUENDO EJECUTADO MEDIANTE EXHORTO EN UN DISTRITO DISTINTO AL EN QUE SE LLEVA EL PROCESO, Y TODO LO ACTUADO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL QUE CULMINÓ CON SENTENCIA EJECUTORIA DE CONDENA. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ QUE PREVINO." (se transcribe el texto del criterio).

Una primera lectura de la jurisprudencia antes transcrita pudiera llevar a concluir que en el caso que aquí nos ocupa, la competencia debería fincarse en el órgano jurisdiccional que previno en el conocimiento del asunto.

"No obstante, se estima que dicho criterio no es aplicable por las siguientes razones:

"1. Del análisis de la ejecutoria de la que deriva, a saber, la contradicción de tesis 13/2012, se obtiene que en los asuntos que dieron origen al conflicto, los actos reclamados fueron emitidos dentro de procedimientos mercantiles, en concreto, los quejosos señalaron como actos reclamados derivados de los juicios ejecutivos mercantiles respectivos, el emplazamiento por exhorto (acto que requiere ejecución) y toda la tramitación de los procesos que culminaron con el dictado de sendas sentencias ejecutorias de condena en contra de los allí quejosos; lo que dista de la materia en que se pronuncia esta ejecutoria, a saber, penal.

"2. Además, los actos que se estimó no requerían ejecución en esos precedentes, era de naturaleza positiva, a saber: el auto que tiene por devuelto el exhorto diligenciado o no diligenciado, el auto que ordena dar vista a las partes con el resultado del exhorto, el auto que tiene por contestada la demanda o declara que transcurrió el término para que fuera contestada, el auto que abre el juicio a prueba o decreta que no procede abrir tal periodo, el auto que cita para sentencia, el auto que declara ejecutoriada la sentencia, etcétera; en cambio, en el asunto que nos ocupa se reclama un acto de naturaleza negativa (omisión de integrar una averiguación previa). Así, aunque todos los actos mencionados carecen de ejecución, su naturaleza y análisis es distinto.

⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, registro digital: 2003502, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 293.

"3. Tanto el rubro de la jurisprudencia como el contenido de la tesis relativa, así como la ejecutoria de la cual emanan, revelan que el pronunciamiento condigno se emitió sólo en relación al caso concreto que ahí se analizó, es decir, se estableció una regla específica o excepción concreta, que, se insiste, no abarcó a los actos en materia penal y tampoco a los que tienen naturaleza negativa (omisiones).

"4. En los asuntos que dieron origen a la contradicción, los quejosos optaron por presentar su demanda ante el Juez de Distrito que coincidía con la residencia de la autoridad responsable ordenadora (donde se emitieron los actos que no requerían ejecución), lo que se estimó válido por la facilidad de acceso al material probatorio y la previsión de evitar que mediante un posible fraude procesal se hubiese emplazado al quejoso (acto de ejecución) en un lugar en el que realmente no se encontraba; en cambio, en el asunto que nos ocupa, tanto los actos que no requieren ejecución material (omisión de integrar la carpeta de investigación), como los actos que sí la requirieron (desaparición forzada) se emitieron y acontecieron en la misma jurisdicción, a saber, Nuevo Laredo, Tamaulipas, por lo que la '*facilidad de acceso al material probatorio*' se logrará fijando la competencia en el órgano que tiene competencia en esa demarcación.

"Por estas razones se estima que la problemática particularmente analizada –posibilidad de que dos Jueces de Distrito tengan competencia para conocer de la demanda de amparo, uno en relación con los actos de autoridad denominados 'desaparición forzada' que sí requieren ejecución material y otro respecto de la 'omisión' de integrar la carpeta de investigación que no amerita ejecución alguna–, que no encuentra solución en la Ley de Amparo, debe solventarse aplicando el **criterio general** contenido en la tesis 3a. XVIII/92 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no la **regla específica** que se establece en la jurisprudencia 1a./J. 22/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, pues, como se ha visto, la hipótesis concretamente estudiada en esta resolución no guarda similitud con el caso analizado en la última ejecutoria citada.

"Ante esa disparidad, no podría aplicarse la jurisprudencia porque, se insiste, ya existe un criterio general –la tesis aislada– que resuelve precisamente los casos no comprendidos en la regla específica.

"Corolario de lo anterior, con fundamento en lo establecido por los artículos 37, párrafo primero y 48 de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado determina que el **Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Nuevo Laredo**, es legalmente competente para conocer de la

demanda de amparo promovida por ***** por sí y en representación de su hijo *****.

"Lo anterior, en la inteligencia de que la conclusión adoptada no prejuzga sobre la competencia que pudiera corresponderle a diverso juzgador al recabarse la totalidad de los informes justificados, en los que se pudiera obtener de las autoridades responsables, diferente información que así lo concluya, pues –se insiste– las directrices que se toman en consideración en la presente determinación para resolver la competencia del órgano jurisdiccional de amparo, son apreciadas del escrito de demanda."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** En primer lugar, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que esta Sala emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

El Tribunal Pleno, al resolver, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la contradicción de tesis 36/2007-PL, determinó que de lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho.

Es de precisar que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas.

La existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes **sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis.

Al respecto, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia P./J. 72/2010, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁹

⁹ "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista

En el caso concreto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que sí se actualiza la contradicción de criterios, porque los Tribunales Colegiados analizaron una misma problemática jurídica, a la cual dieron solución de manera contraria.

Se explica. Por una parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 12/2017, de su índice, determinó que el órgano jurisdiccional competente para conocer de una demanda de amparo en la que se señala como acto reclamado la desaparición forzada de personas, es aquel ante el cual se presenta el escrito correspondiente.

Mientras que, por otra parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 6/2018, resolvió que, al tratarse de una demanda de amparo presentada en contra de la desaparición forzada de una persona, en términos del artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo, debe considerarse competente al Juez que tiene jurisdicción en el lugar en que se ejecutó el acto reclamado.

Como se advierte de la reseña anterior, sí existe la contradicción planteada entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes, misma que se reduce a **determinar qué Juez de Distrito es competente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido en contra de la desaparición forzada de personas.**

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Alto Tribunal, al tenor de las consideraciones que se sustentan a partir del análisis de los siguientes temas:

estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". (Publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7)

a) la naturaleza jurídica de la desaparición forzada de personas; b) el juicio de amparo como uno de los mecanismos de combate de este delito de lesa humanidad; y, c) las reglas de competencia idóneas para atender a la instrucción de este medio especial de control constitucional.

a. Naturaleza de la desaparición forzada.

La experiencia de los países latinoamericanos demuestra que la desaparición forzada de personas es una técnica de terror. Es una situación de hecho, tipificada por el derecho internacional, a partir de la cual las víctimas no desaparecen voluntariamente o por accidente. Es una estrategia que tradicionalmente ha sido utilizada por las fuerzas armadas, de seguridad, los servicios de inteligencia o los grupos paramilitares que actúan con la cooperación, la tolerancia o la aquiescencia del Estado. Incluso, en algunos países, se le ha considerado como una estrategia de "seguridad nacional".¹⁰

En este ánimo de lucha en contra de las desapariciones forzadas, el Estado Mexicano ha suscrito y ratificado la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de diciembre de dos mil seis, y la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro.¹¹

El artículo II de la Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el nueve de

¹⁰ *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*, 1a. Edición, noviembre de 2015, México: Coedición de la ONU-DH México y la CNDH, páginas 8 y 9.

¹¹ En el ámbito nacional se ha propugnado por el combate integral a la práctica en cuestión, como lo reconoce el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, el cual establece: "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ... XXI. Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios." Asimismo, puede consultarse la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el cual en su artículo 2o. dispone: "**Artículo 2.** La presente ley tiene por objeto: ... II. Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones; ..."

junio de mil novecientos noventa y cuatro, define la desaparición forzada como la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado, o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, **seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona**, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.¹²

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que este delito constituye una violación continua, múltiple y compleja de derechos humanos; por ende, debe ser comprendida y encarada de una manera integral.¹³

Asimismo, el artículo 17.1 de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 47/133 de dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos, reconoce que todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen **ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida** y mientras no se hayan esclarecido los hechos.¹⁴

Por su parte, a nivel nacional, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en su artículo 13, precisa que el delito de desaparición forzada de personas tiene el carácter de permanente o

¹² **Artículo II.** Para los efectos de la presente convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes." Esta definición ha sido replicada por la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, cuyo artículo 27 dispone: **"Artículo 27.** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, **seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.**"

¹³ *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

¹⁴ **Artículo 17**

"1. Todo acto de desaparición forzada será considerado delito permanente mientras sus autores continúen ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se hayan esclarecido los hechos."

continuo, **en tanto la suerte y el paradero de la persona desaparecida no se hayan determinado** o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados.¹⁵

En concordancia con lo anterior, este Alto Tribunal ha sido claro en definir que este delito tiene una naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo, o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación se prolonga en el tiempo hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino.

La aseveración anterior quedó plasmada en el criterio jurisprudencial P./J. 48/2004, emitido por el Tribunal Pleno, de rubro: "DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA."¹⁶

De lo previamente expuesto es dable concluir que la desaparición forzada tiene una composición que va más allá del acto de privación de la libertad de una o más personas por parte de un agente estatal o de una persona que actúe con la autorización de éste, pues trasciende a través del tiempo **mediante la falta de información o el ocultamiento la misma, para reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la víctima.**¹⁷

¹⁵ "Título segundo

"De los delitos y de las responsabilidades administrativas

"Capítulo primero

"Disposiciones generales

"Artículo 13. Los delitos de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares serán perseguidos de oficio y tienen el carácter de permanentes o continuos, en tanto la suerte y el paradero de la persona desaparecida no se hayan determinado o sus restos no hayan sido localizados y plenamente identificados. ..."

¹⁶ Novena Época. Registro digital: 181147. Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, materia penal, tesis P./J. 48/2004, página 968. **Cuyo texto es el siguiente:** "El referido delito que contempla el artículo II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el día nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro (coincidente con lo previsto en los artículos 215-A del Código Penal Federal y 168 del Código Penal del Distrito Federal), de acuerdo con el derecho positivo mexicano, es de naturaleza permanente o continua, ya que si bien el ilícito se consuma cuando el sujeto activo priva de la libertad a una o más personas, con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información sobre su paradero, dicha consumación sigue dándose y actualizándose hasta que aparecen los sujetos pasivos o se establece cuál fue su destino."

¹⁷ En similares términos ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos que los elementos concurrentes y constitutivos de la desaparición forzada son: i) la privación de la libertad;

b. El juicio de amparo indirecto contra hechos constitutivos de desaparición forzada de personas.

A efecto de combatir los hechos constitutivos de desaparición forzada, las víctimas de esta violación grave a derechos humanos, así como sus familiares, tienen a su alcance, como mecanismo jurisdiccional, el derecho de acudir al juicio de amparo indirecto, en términos de los artículos 15, 17, 20, 35 y 107, fracción II, de la Ley de Amparo.¹⁸

ii) la intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos y; iii) la negativa de reconocer la detención y de relevar la suerte o paradero de la víctima. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010, entre otros.*

¹⁸ **Artículo 15.** Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, **desaparición forzada de personas** o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.

"En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, **y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado.**

"Una vez lograda la comparecencia, se requerirá al agraviado para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo. Si éste la ratifica por sí o por medio de su representante se tramitará el juicio; de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda y quedarán sin efecto las providencias dictadas.

"Si a pesar de las medidas tomadas por el órgano jurisdiccional de amparo no se logra la comparecencia del agraviado, resolverá la suspensión definitiva, ordenará suspender el procedimiento en lo principal y se harán los hechos del conocimiento del Ministerio Público de la Federación. En caso de que éste sea autoridad responsable, se hará del conocimiento al procurador general de la República. Cuando haya solicitud expresa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se remitirá copia certificada de lo actuado en estos casos.

"Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio, se tendrá por no interpuesta la demanda.

"Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el Juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados, **y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima.** Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona."

Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"...

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, **desaparición forzada de personas** o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

Conforme a dichos preceptos, los Jueces de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueve en contra de actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo –entre ellos, la desaparición forzada–.¹⁹

La víctima de hechos presuntamente constitutivos de desaparición forzada, o cualquier otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad, puede presentar demanda de amparo, en cualquier tiempo y hora, ya sea por escrito, por comparecencia, o por medios electrónicos.

El Juez del conocimiento tiene un término no mayor de veinticuatro horas para dar trámite a la demanda de amparo, dictar la suspensión de los actos reclamados y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pudiera resultar conducente **para la localización y liberación de la probable víctima**.²⁰

"Artículo 20. El juicio puede promoverse por escrito, comparecencia o medios electrónicos en **cualquier día y hora**, si se trata de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, **desaparición forzada de personas** o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales. En estos casos, cualquier hora será hábil para tramitar el incidente de suspensión y dictar las providencias urgentes a fin de que se cumpla la resolución en que se haya concedido.

"Para los efectos de esta disposición, los jefes y encargados de las oficinas públicas de comunicaciones estarán obligados a recibir y transmitir, sin costo alguno para los interesados, los mensajes en que se demande amparo por alguno de los actos enunciados, así como las resoluciones y oficios que expidan las autoridades que conozcan de la suspensión, fuera de las horas del despacho y a pesar de que existan disposiciones en contrario de autoridades administrativas."

"Artículo 35. Los Juzgados de Distrito y los tribunales unitarios de circuito son competentes para conocer del juicio de amparo indirecto.

"También lo serán las autoridades del orden común cuando actúen en auxilio de los órganos jurisdiccionales de amparo."

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo."

¹⁹ No pasa desapercibido que en términos del artículo 159 de la Ley de Amparo, es factible acudir a un Juez de primera instancia para promover el juicio de amparo en contra de la desaparición forzada de una persona, sin embargo, no se abundará sobre su competencia por no ser materia de la presente contradicción.

²⁰ Al respecto, resulta orientadora la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 47/133 de dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos, la cual dispone en su artículo 9 lo siguiente: "1. El derecho a un recurso judicial rápido y eficaz, como medio para determinar el paradero de las personas privadas de libertad o su estado de salud o de individualizar a la autoridad que ordenó la privación de libertad o la hizo efectiva, es

De los preceptos referidos se infiere que el Juez de Distrito que recibe la demanda de amparo deberá iniciar la búsqueda de la víctima directa sin mayor dilación, pues, por un lado, el amparo puede promoverse cualquier día y hora, a través de los medios previstos en la Ley de Amparo o con apoyo de las oficinas públicas de comunicaciones respectivas y tiene la obligación de dictar todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado.

Se trata, por tanto, de un proceso sumario, porque se acortan los tiempos de sustanciación en diversas formas, sobre la base de que la violación a los derechos humanos que se combate es especialmente grave, entraña un drama humano y requiere de intervención urgente.

Al respecto, resulta orientador el contenido del artículo 13 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 47/133 de dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos, el cual por su relevancia se transcribe a continuación:

"Artículo 13.

"1. Los Estados asegurarán a toda persona que disponga de la información o tenga un interés legítimo y sostenga que una persona ha sido objeto de desaparición forzada el derecho a denunciar los hechos ante una autoridad estatal competente e independiente, la cual procederá de inmediato a hacer una investigación exhaustiva e imparcial. Toda vez que existan motivos para creer que una persona ha sido objeto de desaparición forzada, el Estado remitirá sin demora el asunto a dicha autoridad para que inicie una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal. Esa investigación no podrá ser limitada u obstaculizada de manera alguna.

"2. Los Estados velarán por que la autoridad competente disponga de las facultades y los recursos necesarios para llevar a cabo la investigación, incluidas las facultades necesarias para exigir la comparecencia de testigos y la presentación de pruebas pertinentes, así como para proceder sin demora a visitar lugares.

necesario para prevenir las desapariciones forzadas en toda circunstancia, incluidas las contempladas en el artículo 7 supra. 2. **En el marco de ese recurso, las autoridades nacionales competentes tendrán acceso a todos los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad, así como a todo otro lugar donde haya motivos para creer que se pueden encontrar las personas desaparecidas.** 3. También podrá tener acceso a esos lugares cualquier otra autoridad competente facultada por la legislación del Estado o por cualquier otro instrumento jurídico internacional del cual el Estado sea Parte."

"3. Se tomarán disposiciones para que todos los que participen en la investigación, incluidos el denunciante, el abogado, los testigos y los que realizan la investigación, estén protegidos de todo maltrato y todo acto de intimidación o represalia.

"4. Los resultados de la investigación se comunicarán a todas las personas interesadas, a su solicitud, a menos que con ello se obstaculice la instrucción de una causa penal en curso.

"5. Se tomarán disposiciones para garantizar que todo maltrato, todo acto de intimidación o de represalia, así como toda forma de injerencias, en ocasión de la presentación de una denuncia o durante el procedimiento de investigación, sean castigados como corresponda.

"6. Deberá poderse hacer una investigación, con arreglo a las modalidades descritas en los párrafos que anteceden, mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada."²¹

En adición, las Recomendaciones en Materia de Desaparición de Personas formuladas a México por Organismos Internacionales de Derechos Humanos señalan que el procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas se debe ejecutar de manera inmediata y sin dilaciones indebidas, pues las primeras setenta y dos horas son determinantes para obtener el éxito en la localización. Para ello deben preverse diferentes hipótesis de búsqueda, tanto de vida como de muerte, y permitir y obtener el ingreso a cualquier entidad pública, incluyendo las instalaciones militares y policiales.²²

En este orden de ideas, la Ley de Amparo dispone que ninguna autoridad puede exigir que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona.

Todas las medidas antes enunciadas forman parte del bloque de sub derechos que integran el derecho al conocimiento de la verdad que les asiste a las víctimas indirectas del delito de desaparición forzada de personas y el derecho de la víctima directa al *habeas corpus*.²³

²¹ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1428.pdf>

²² *La desaparición forzada en México ... Op. Cit.*, página 158.

²³ *Ibid*, páginas 55 y 116.

De este modo, la doctrina considera que las principales obligaciones del Estado en relación con el derecho de acceso a la verdad son, sobre todo, de procedimiento, e incluyen la obligación de investigar hasta que se esclarezca la suerte y el paradero de la persona, la obligación de comunicar los resultados de las investigaciones a las partes interesadas, la de acceder de manera plena a los archivos y, en general, tomar todas las medidas que se estimen necesarias para encontrar a una persona.²⁴ En correlación, el propio Estado tiene la obligación de brindar pleno acceso a la información disponible para permitir la búsqueda de las personas desaparecidas.²⁵

c. La competencia por razón de territorio para conocer de la demanda de amparo en contra de hechos constitutivos de desaparición forzada.

Para determinar qué órgano jurisdiccional es competente por razón de territorio para conocer de la demanda de amparo que se presenta en contra de la desaparición forzada de una o varias personas, es menester considerar el artículo 37 de la Ley de Amparo, el cual distingue tres reglas básicas:

1. Es Juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

2. Es Juez competente aquel ante el que se presente la demanda de amparo, si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro.

3. Es Juez competente aquel en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda, cuando el acto reclamado no requiera ejecución material.

A efecto de determinar cuál de estas reglas resulta aplicable al supuesto que nos ocupa, resulta importante reiterar que la desaparición forzada es un delito de naturaleza continua, constituido por los siguientes elementos:

- i. La privación de la libertad.
- ii. La intervención directa de agentes estatales o por la aquiescencia de éstos.

²⁴ Ibid, foja 117.

²⁵ Ibid, foja 118.

iii. La negativa de reconocer la detención de revelar la suerte o paradero de la persona interesada.

De lo anterior se desprende que la ejecución del acto reclamado que nos ocupa no se lleva a cabo en un momento único, ni puede entenderse exclusivamente a través de la privación de la libertad de una o más personas, sino que continúa ejecutándose hasta en tanto se tenga la información necesaria para precisar el paradero de la víctima.

En este sentido, tanto los instrumentos nacionales como internacionales son coincidentes en el sentido de que el delito de desaparición forzada continúa ejecutándose *hasta en tanto la suerte y el paradero de la persona desaparecida no se hayan determinado*.

Ahora bien, dado que la desaparición forzada se caracteriza por la falta de información acerca del paradero de la persona, no es factible exigirle al quejoso que precise con toda certeza quienes son las autoridades responsables o el lugar en donde se está ejecutando el delito. Esto es, atendiendo a la naturaleza y los elementos que componen el delito en estudio, se concluye que al momento de la presentación de la demanda de amparo no es posible determinar con toda certeza cuáles son las autoridades responsables, ni precisar con exactitud donde se están ejecutando los hechos constitutivos del delito.

Si bien la persona que presenta la demanda de amparo pudiese tener indicios de dichos elementos, lo cierto es que ello debe concatenarse con el hecho de que el acto reclamado es susceptible de materializarse en diversas jurisdicciones y por distintas autoridades, por lo que su dicho no es suficiente para poder concluir que las investigaciones correspondientes concluirán en el sentido de que el acto únicamente se llevó a cabo en un solo lugar o por una sola autoridad.

Ante tal circunstancia, **toda vez que el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, o incluso puede comenzar a ejecutarse en uno de ellos y continuar ejecutándose en otro**, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, en términos del artículo 37, fracción II, de la Ley de Amparo, resulta competente por razón de territorio para conocer del juicio de amparo que se presenta en contra de hechos presuntamente constitutivos de desaparición forzada, el Juez ante quien se presente la demanda respectiva.

La conclusión alcanzada en esta resolución facilita que los familiares u otras personas allegadas a la víctima de desaparición forzada puedan acceder de manera rápida y eficiente a un recurso judicial efectivo.

En efecto, en el artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas,²⁶ se establece que por "víctima" debe entenderse a la persona desaparecida, así como a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

En ese sentido, conforme al precepto en comento, cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Por ende, todos los Estados deben tomar todas las medidas apropiadas para salvaguardar dicho derecho.

Conforme a lo anterior, podemos distinguir dos categorías de víctima: directas e indirectas. La **víctima directa** en este delito es aquella persona desaparecida, mientras que la **indirecta** es toda persona que sufra un perjuicio inmediato con motivo de la desaparición forzada de otra persona.

En ese mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en la sentencia correspondiente al *Caso Blake Vs. Guatemala*²⁷ que,

²⁶ **Artículo 24.**

"1. A los efectos de la presente convención, se entenderá por 'víctima' la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.

"2. Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto.

"3. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

"4. Los Estados Partes velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada.

"5. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 del presente artículo comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como:

"a) La restitución;

"b) La readaptación;

"c) La satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación;

"d) Las garantías de no repetición.

"6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.

"7. Cada Estado Parte garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas."

²⁷ *Caso Blake Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998.

de conformidad con el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁸ los familiares de Nicholas Blake tenían el derecho a que su desaparición y muerte fueran efectivamente investigadas por las autoridades estatales, se siguiera un proceso contra los responsables, en su caso, se impusieran las sanciones pertinentes, así como la indemnización de daños y perjuicios que sufrieron los familiares.

Aunado a lo anterior, en sede nacional, en el artículo 4 de la Ley General de Víctimas,²⁹ se precisa que se denominan víctimas directas a aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico,

²⁸ "Artículo 8. Garantías judiciales.

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

²⁹ "Artículo 4. Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

"Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Por otra parte, se identifica a las víctimas indirectas como los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella y; a las víctimas potenciales como las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

Dicho carácter de víctima, en términos de la legislación en comento, se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la misma Ley General de Víctimas, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

En atención a lo previamente expuesto, es dable desprender que la conclusión alcanzada en la presente resolución resulta en un mayor beneficio para las víctimas indirectas de la desaparición forzada que se reclama en un juicio de amparo indirecto, así como en una mayor protección de sus derechos reconocidos tanto en sede nacional como internacional, puesto que se asegura que la persona que presenta la demanda de amparo indirecto tenga un acceso más allanado al juicio de amparo y pueda participar de manera inmediata en él, de tal modo que pueda acceder de manera personal al expediente, obtener copias, ventilar su opinión, recibir información directa, aportar pruebas, formular alegatos y, en general, hacer valer sus derechos de manera eficaz.³⁰

El criterio que se sostiene en la presente ejecutoria coincide, además, con las recomendaciones que en materia de desaparición forzada de personas han emitido los organismos internacionales, en particular, que la legislación de amparo considere un concepto amplio de víctima y que no establezca exigencias gravosas sobre circunstancias tales como la identificación del lugar de la detención o la determinación de la autoridad responsable.³¹

"La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente Ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

"Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos."

³⁰ *La desaparición forzada en México ...*, Op. Cit., página 166.

³¹ *Ibid*, página 152.

No pasa desapercibido que, por la propia naturaleza de la desaparición forzada, el Juez que conozca de la demanda amparo, en ejercicio de sus funciones de investigación y en atención a los protocolos que decida aplicar, deberá recabar diversos medios probatorios o llevar a cabo actuaciones en lugares distintos al lugar de su residencia y que, inclusive, deberá informar a las autoridades administrativas competentes en relación a la desaparición del quejoso, como por ejemplo, a la Comisión Nacional de Búsqueda prevista en el artículo 50 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.³²

En este sentido, subsiste un deber de auxilio a cargo de todos los órganos de gobierno para que el Juez competente pueda allegarse de la información necesaria para determinar cuál es el paradero de la víctima del multicitado delito. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que, si bien en ciertas circunstancias puede resultar difícil la investigación de hechos que atenten contra derechos de una persona, la obligación relativa a investigar estos hechos debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, y no como una mera gestión de intereses particulares que dependa exclusivamente de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, o de la aportación privada de medios probatorios, sino que la autoridad pública debe buscar efectivamente la verdad. Dicho deber subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la persona desaparecida.³³

Así las cosas, a efecto de salvaguardar los derechos de las víctimas, tanto directas como indirectas, en los casos de desaparición forzada, todas las autoridades están vinculadas a colaborar de manera pronta y expedita con el Juez ante quien se haya radicado el juicio de amparo indirecto, utilizando todos medios necesarios para realizar con prontitud aquellas actuaciones e investigaciones que se requieran para esclarecer la suerte de las víctimas,³⁴

³² "Artículo 50. La Comisión Nacional de Búsqueda es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que determina, ejecuta y da seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas, en todo el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en esta ley. Tiene por objeto impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a colaborar de forma eficaz con la Comisión Nacional de Búsqueda para el cumplimiento de esta ley.

Cada Entidad Federativa debe crear una Comisión Local de Búsqueda, la cual debe coordinarse con la Comisión Nacional de Búsqueda y realizar, en el ámbito de sus competencias, funciones análogas a las previstas en esta Ley para la Comisión Nacional de Búsqueda."

³³ *Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988.

³⁴ *Caso Radilla Pachó Vs. México*. Excepciones Preliminares. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de veintitrés de noviembre de dos mil nueve.

prevaleciendo para ello de medios de comunicación tradicionales o electrónicos oficiales e, inclusive, a través del apercibimiento judicial respectivo, para lograr, en su caso, la comparecencia del quejoso ante la autoridad judicial, como un auténtico *habeas corpus*.

La consecuencia fáctica del criterio que se sostiene en la presente ejecutoria trae consigo evitar la existencia de conflictos competenciales por razón de territorio cuando el acto reclamado es la desaparición forzada de una persona, con lo cual se allana el procedimiento respectivo en favor de las víctimas.

Por los motivos antes expuestos, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de título, subtítulo y texto siguientes:

DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN SU CONTRA, SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DE DISTRITO ANTE QUIEN SE PROMUEVE. La desaparición forzada de personas es un delito de naturaleza permanente o continua, en el que predomina la falta de información de las autoridades estatales acerca del paradero de la persona o la negativa a reconocer la comisión del ilícito, por lo que no siempre es posible determinar con certeza las autoridades responsables ni el lugar o lugares donde se esté ejecutando. Ante tal circunstancia, toda vez que el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito, o incluso puede comenzar a ejecutarse en uno de ellos y continuar ejecutándose en otro, se concluye que en términos del artículo 37, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, es competente por razón de territorio para conocer de la demanda de amparo que se presenta en contra de hechos presuntamente constitutivos de desaparición forzada, el Juez ante quien se presente la demanda de amparo. Lo anterior, incluso, redundará en un mayor beneficio para las víctimas indirectas, puesto que se asegura que la persona que presenta la demanda de amparo indirecto tenga un acceso más allanado al juicio de amparo y pueda participar de manera inmediata en él, de tal modo que no se establezcan exigencias gravosas sobre circunstancias tales como la identificación del lugar de la detención o la determinación de la autoridad responsable, acceda de manera personal al expediente, obtenga copias, exprese su opinión, reciba información directa, aporte pruebas, formule alegatos y, en general, haga valer sus derechos de manera eficaz. En paralelo, subsiste un deber de auxilio a cargo de todos los órganos de gobierno, para que el Juez competente pueda allegarse de la información necesaria para determinar cuál es el paradero de la víctima del multicitado delito y en su caso, obtenga su comparecencia, como un auténtico *habeas corpus*.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio emitido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 195 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros: Luis María Aguilar Morales (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 83/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 617, con número de registro digital: 2021413.

La tesis aislada de rubro: "ACTO RECLAMADO, FALTA DE SEÑALAMIENTO DEL (SUPLEN- CIA DE LA QUEJA EN MATERIA PENAL)," citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CII, Número 7, página 1789.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 3a. XVIII/92, 3a. XLIX/93, III.2o.P6 K, P./J. 117/99, 2a./J. 108/2003, 1a./J. 37/2004, 1a./J. 52/2013 (10a.) y 2a./J. 68/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomos IX, marzo de 1992, página 19; XII, septiembre de 1993, página 13; en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VIII, agosto de 1998, página 881; X, noviembre de 1999, página 15; XVIII, noviembre de 2003, página 135 y XIX, junio de 2004, página 90; y Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 383; así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 916, respectivamente.

DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA, AUN SIN RESOLVER LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES INHERENTES AL MATRIMONIO, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COAHUILA Y AGUASCALIENTES).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 104/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL PLENO DEL OCTAVO CIRCUITO Y EL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

II. Competencia

9. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, en términos de los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Plenos y un Tribunal Colegiado de diversos Circuitos.

10. No pasa inadvertido para esta Primera Sala que, en el caso, la contradicción de criterios denunciada se suscita entre lo sustentado por dos Plenos de distinto Circuito, respecto de la decisión emitida por un Tribunal Colegiado de un diverso Circuito. Sin embargo, debe destacarse que este Alto Tribunal ha resuelto que **son del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones de tesis sustentadas entre los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito.**¹

¹ Lo anterior en atención a lo determinado, por mayoría de votos, por el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 271/2014 en la cual, esencialmente, se señaló lo siguiente: "[S]i bien es cierto el artículo 107 constitucional no prevé de manera específica la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de contradicciones de criterios entre un Tribunal Colegiado de un Circuito, respecto del sostenido por el Pleno de un diverso Circuito; no menos cierto resulta que ese precepto de la Constitución General sí prevé de manera expresa que corresponderá a la ley reglamentaria (Ley de Amparo) desarrollar las bases fijadas en la Constitución.

III. Legitimación

11. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, porque fue formulada por uno de los Magistrados integrantes del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

IV. Existencia

12. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, consistentes en que:²

a. Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el

Lo que permite una interpretación bajo un criterio de mayoría de razón, en el sentido de que, si este Alto Tribunal tiene competencia para resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos o entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito, sobre la base subyacente de que respecto de esos criterios no existe regla constitucional ni legal sobre la prevalencia de alguno sobre el otro; entonces, también tiene competencia para conocer y resolver las contradicciones de tesis que se susciten entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferente Circuito; dado que no existiría razón jurídica para proponer que este último tipo de contradicciones de criterios deban tratarse de manera diferente a las señaladas en primer término, cuando entre las tesis de jurisprudencia de un Pleno de Circuito respecto de la tesis de un Tribunal Colegiado de diferente Circuito, tampoco existe regla constitucional ni legal sobre la prevalencia de alguno de tales criterios sobre el otro.

Lo anterior máxime que es criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el objetivo fundamental del procedimiento de contradicción de tesis es **generar seguridad jurídica**, al terminar con la incertidumbre generada para los gobernados y los órganos jurisdiccionales por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción. Sobre esas premisas, es posible afirmar que ante la existencia de criterios contradictorios emitidos en jurisprudencia por un Pleno de Circuito, respecto del emitido por un Tribunal Colegiado de diverso Circuito, se configura un escenario de incertidumbre para los justiciables que quedan expuestos a la posibilidad de que los juicios en los que intervengan, sean resueltos de manera incierta, al existir como jurídicamente válidos dos criterios jurídicos cuyo sentido es contradictorio.

² Véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, publicada en la página ciento veintidós del Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, materia común del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

13. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, el Tribunal Colegiado y los Plenos de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

Criterio del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

14. Dicho tribunal, al resolver el juicio de amparo directo 244/2019, analizó un asunto con las características siguientes:

a) El asunto deriva de un juicio de divorcio por manifestación unilateral de la voluntad, en el que el esposo fue el que demandó a su cónyuge. El actor presentó el convenio respectivo y la enjuiciada dio contestación a la demanda.

b) El Juez del conocimiento dictó sentencia definitiva, en la que resolvió **declarar disuelto el vínculo matrimonial** celebrado entre las partes, bajo el régimen de sociedad conyugal; declaró que los ex cónyuges recobraban su capacidad legal para contraer nuevo matrimonio y, por otro lado, **respecto a la propuesta de convenio presentada por el ex esposo, dejó a salvo los derechos de las partes para que los hicieran valer en la vía y forma que en derecho procediera**; exhortó a las partes para que las cuestiones inherentes a la disolución del vínculo matrimonial fueran dirimidas mediante el procedimiento de mediación a que se refiere la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México; declaró terminada la sociedad conyugal; estimó que **la resolución dictada era inapelable, ya que resolvió únicamente sobre la disolución del vínculo matrimonial existente entre las partes, la cual causó ejecutoria por ministerio de ley.**

c) Inconforme con tal determinación, la enjuiciada promovió juicio de amparo directo. El tribunal federal estimó que era competente para conocer del asunto, pues **el acto reclamado es una sentencia definitiva** y resolvió negar el amparo.

15. Las consideraciones en que el Tribunal Colegiado sustentó la competencia para conocer del juicio de amparo directo promovido en contra de la resolución que decretó el divorcio y dejó a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer en la vía y forma que en derecho procediera, son las siguientes:

- En términos de los artículos 107, fracciones III, inciso a), V y VI, constitucional; 2o., 34, 45 y 170 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer del juicio de amparo directo, contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que ponen fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, del trabajo o agrarios; las primeras entendidas como las que deciden el juicio en lo principal y las últimas como las que sin decidirlo en lo principal, lo dan por concluido.

- El órgano jurisdiccional federal puntualizó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que se consideran sentencias definitivas las que, al versar sobre la materia del juicio, resuelven la controversia principal motivada por la litis y condena o absuelve, según proceda, esto es, por virtud de la sentencia definitiva, la materia del juicio queda juzgada definitivamente por la autoridad común.

- Por otro lado, el tribunal de amparo señaló que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 63/2011, en la que dejó sentadas las siguientes premisas:

- El juicio de divorcio sin expresión de causa se integra como un proceso único y contencioso, en el que las pretensiones de la parte actora son las previstas en el artículo 267 del Código Civil para el Distrito Federal, esto es: (1) La petición de divorcio y (2) La resolución de las cuestiones inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, las cuales deben expresarse en la propuesta y contrapropuesta de convenio.

- Según el artículo 287 del código citado, las partes pueden formular sus pretensiones en dos momentos: A) En la demanda o en su contestación y B) Una vez que se ha dictado la resolución definitiva de divorcio, esto último pues, al no haber llegado las partes a un acuerdo, se deben dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer en el momento procesal oportuno.

- Esta última aseveración implica que, habiéndose decretado el divorcio, las partes están en posibilidad de modificar o ampliar las pretensiones que originalmente hubieran propuesto.

- En cuanto al trámite, una vez presentada la demanda acompañada del convenio y los documentos base de la acción, el Juez debe decretar las medidas provisionales que estime pertinentes.

- En la audiencia prevista en el artículo 272-A del código referido, el Juez procurará la conciliación de las partes y si están de acuerdo sobre todas las pretensiones (la declaración de divorcio y del contenido íntegro del convenio), dará por concluida la audiencia, una vez verificado que el convenio no contraviene la ley, y los citará para oír sentencia en la que declarará el divorcio y aprobará en su totalidad el convenio, con lo que se da por concluido el juicio (artículo 287 del Código Civil).

- Si los cónyuges no llegan a un acuerdo total, el Juez debe dictar el auto definitivo de divorcio, que debe contener:

A) La declaración de divorcio;

B) La orden de girar oficios al Registro Civil;

C) La determinación y la aprobación de los puntos del convenio respectivo, de los cuales hubo acuerdo y no transgredieron la ley (en su caso); y,

D) La decisión expresa sobre las medidas provisionales que quedarán sin efecto con motivo del auto definitivo de divorcio.

- En lo que ve a las cuestiones inherentes al divorcio, el Juez debe dejar a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en la vía incidental, en el entendido de que están en posibilidad de ampliar sus pretensiones contenidas en la propuesta de convenio presentado con la demanda o la contestación y de ofrecer nuevas pruebas, por lo que con el escrito de cada una de aquéllas se continúa el procedimiento, esto es, se fija una nueva litis.

- Finalmente, el juzgador debe dictar sentencia en la que se ocupará de las cuestiones inherentes al divorcio (artículo 283 del Código Civil), con excepción de aquellas en las que las partes hayan llegado a algún acuerdo y se hubiera aprobado en la resolución definitiva de divorcio.

- En atención a esas consideraciones contenidas en la ejecutoria de la contradicción de tesis 63/2011 del índice de la Primera Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, el tribunal federal de amparo estimó que la resolución de divorcio resuelve una cuestión sustantiva que es objeto principal del juicio, esto es, la disolución del vínculo matrimonial y la modificación del estado civil de las partes.

- Por tanto, a decir del Tribunal Colegiado, la resolución que decreta la disolución del vínculo matrimonial, aunque no resuelve las demás cuestiones inherentes al divorcio, sí constituye una determinación formal y vinculante para las partes que determina el derecho sustantivo al libre desarrollo de la personalidad, mediante una decisión con autoridad de cosa juzgada, que impide la prosecución del juicio respecto de esa pretensión principal, en términos del artículo 685-Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

- Con dicha determinación, concluyó el tribunal de amparo, el Juez resuelve lo que hasta ese momento integra la materia de la litis, es decir, la petición de divorcio y las cuestiones contenidas en la propuesta de convenio sobre las que no existe consenso, las cuales quedan resueltas definitivamente por dicho juzgador. Además, éste debe decidir sobre una cuestión inherente al divorcio como son las medidas provisionales que quedarían sin efecto por acuerdo de las partes, por ser cuestiones que pudieran afectar a los hijos menores del matrimonio.

- Sobre esa línea argumentativa, el Tribunal Colegiado determinó que la resolución que únicamente decreta la disolución del vínculo matrimonial en el juicio de divorcio, por manifestación unilateral de la voluntad, tiene la naturaleza jurídica de una sentencia definitiva, ya que decide la pretensión principal de ese proceso natural, al constituirse como un acto de juicio que determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante una decisión con autoridad de cosa juzgada.

- El tribunal federal estimó que no era obstáculo a ello, el hecho de que, posteriormente, a esa sentencia definitiva, el Juez deba resolver en definitiva las cuestiones que se dejaron a salvo en otra resolución, una vez agotado el procedimiento conforme a las reglas que se siguen en los incidentes, ya que en ésta se determinaría sobre otros derechos sustantivos inherentes a la disolución del vínculo matrimonial y que eran también objeto del juicio de divorcio, en atención a las nuevas pruebas que las partes ofrecieran en esa nueva oportunidad, como el cumplimiento de la obligación alimentaria a favor de uno de los cónyuges, entre otras pretensiones.

- Al tenor de tales razonamientos, el órgano colegiado de amparo dijo no compartir las jurisprudencias PC.VIII. J/5 C (10a.) y PC.XXX. J/18 C (10a.) del Pleno del Octavo Circuito y del Pleno del Trigésimo Circuito, cuyos títulos y subtítulos, respectivamente, dicen: "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA O INCAUSADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (DEROGADO). CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA, PREVISTA EN EL NUMERAL 582, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA (DEROGADO), SIN RESOLVER LAS DEMÁS CUESTIONES INHERENTES AL MATRIMONIO, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO." y "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA SIN APROBAR EN SU TOTALIDAD EL CONVENIO QUE REFIERE EL ARTÍCULO 289 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO ES DEFINITIVA, POR LO QUE EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO."

- Sobre esas bases, el órgano de amparo estimó que **la resolución reclamada por la quejosa, en la que el Juez del conocimiento declaró disuelto el vínculo matrimonial entre las partes y respecto a la propuesta de convenio del actor dejó a salvo los derechos de las partes para que los hicieran valer en la vía y forma que en derecho correspondiera era una sentencia definitiva respecto de la cual era procedente el amparo directo.**

Criterio del Pleno del Octavo Circuito

16. Al resolver la contradicción de tesis 3/2016, suscitada entre el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región y el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Octavo Circuito, ambos con residencia en Saltillo, Coahuila de Zaragoza, el quince de noviembre de dos mil dieciséis, analizó si el **auto que decreta la disolución del vínculo matrimonial y ordena continuar el juicio por las demás cuestiones inherentes al matrimonio, es de los que ponen fin al juicio de divorcio sin expresión de causa, para la procedencia del juicio de amparo directo, en términos del artículo 171, fracción I, de la Ley de Amparo, o si esto no es así.** En respuesta a esa cuestión emitió el criterio siguiente:

"DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA O INCAUSADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (DEROGADO). CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA, PREVISTA EN EL NUMERAL 582, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA (DEROGADO), SIN RESOLVER LAS DEMÁS CUESTIONES INHERENTES AL MATRIMONIO, ES IMPROCEDENTE

EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. Del artículo 582 aludido se advierte que el juicio de divorcio sin expresión de causa se integra en un solo proceso que concluye con una sentencia, teniendo tal calidad la que decreta tanto la disolución del vínculo matrimonial, como los demás aspectos inherentes al matrimonio. Así, la determinación que decreta la disolución del vínculo matrimonial, sin resolver las demás cuestiones inherentes al matrimonio, es un auto definitivo que constituye una resolución intermedia, pero no se trata de la sentencia que pone fin al juicio, en la medida en que no resuelve sobre la totalidad de las cuestiones principales inherentes al matrimonio, por lo que contra dicha resolución es improcedente el juicio de amparo directo.³

17. Las razones que sustentaron su decisión fueron las siguientes:

- El Pleno de Circuito partió de la base de que, conforme al artículo 170 de la Ley de Amparo, las sentencias definitivas son las que deciden el juicio en lo principal. En ese tenor, para resolver si el acto reclamado constituye una sentencia definitiva, debe atenderse a su naturaleza, es decir, si decide el juicio en lo principal o si esto no es así.

- Precisó que la existencia –o la inexistencia– de recursos ordinarios para impugnar el auto que decreta el divorcio solamente es útil para decidir si el justiciable cumplió con el principio de definitividad, sin que esa circunstancia sea determinante para conocer si en su contra procede el juicio de amparo directo o el indirecto.⁴

- Para resolver el punto de controversia, el Pleno de Circuito atendió al contenido de los artículos 362, 363 y 368 del Código Civil y 412, último párrafo, 578 y 582 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Coahuila, conforme a los cuales, el divorcio disuelve el vínculo matrimonial y deja a los cónyuges en aptitud de contraer otro. Cualquiera de los cónyuges –o ambos– pueden solicitar el divorcio ante la autoridad judicial y manifestar su voluntad

³ Publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, materias común y civil, de la Décima Época, página 1353, registro digital: 2014149.

⁴ Esto, conforme a la jurisprudencia P./J. 6/2015 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, materia común, de la Décima Época, página 95, registro digital: 2008791 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2014 a las 9:30 horas», de título y subtítulo: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS DEMANDAS DE AMPARO PROMOVIDAS CONTRA SENTENCIAS QUE DECIDAN EL JUICIO DE ORIGEN EN LO PRINCIPAL, AUNQUE NO SE HAYA AGOTADO EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA PREVISTO PARA IMPUGNARLAS (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

de no querer continuar con el matrimonio, sin que sea necesario señalar la causa por la cual se solicita. En su trámite ante la autoridad jurisdiccional, el cónyuge que desee promover juicio de divorcio debe acompañar a su solicitud la propuesta de convenio para regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial.

- Al respecto, indicó que las reglas del procedimiento del juicio de divorcio son las siguientes:

a) Inicia con la recepción de la solicitud respectiva, si reúne los requisitos necesarios el Juez la admite y ordena emplazar al cónyuge demandado, para que en el plazo de nueve días manifieste su conformidad con el convenio propuesto o, en su caso, presente su contrapropuesta, con el que debe ofrecer las pruebas respectivas. En ese auto inicial, el Juez debe dar vista al Ministerio Público para su intervención y decretar las medidas provisionales que estime procedentes.

b) El Juez decreta el divorcio mediante resolución, una vez desahogadas las vistas anteriores o cuando haya transcurrido el plazo para ello.

c) En el caso de que los cónyuges presenten la solicitud de divorcio y lleguen a un acuerdo total o parcial respecto al convenio sobre las cuestiones inherentes al matrimonio o no se hubiera suscitado controversia respecto a su contenido, dicho juzgador aprobará lo conducente en la propia resolución de divorcio (siempre que tal acuerdo no contravenga la ley).

d) De no existir acuerdo, luego de decretar el divorcio, el Juez correrá traslado personal al demandado con las pretensiones y las pruebas ofrecidas por un plazo de nueve días para que manifieste lo que a su interés convenga y ofrezca pruebas. Dicho demandado puede formular, a su vez, las pretensiones que estime pertinentes y ofrecer las pruebas respectivas, con lo que se le da vista a su contraparte, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

e) En proveído especial, el juzgador tomará las determinaciones sobre las cuestiones anteriores y continuará con el juicio conforme a las reglas del juicio civil, en el que tomará en cuenta las especiales que rigen el procedimiento del orden familiar.

- El Pleno de Circuito hizo referencia a las consideraciones expresadas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el tema del divorcio sin expresión de causa, al resolver tres asuntos que fueron de su conocimiento, la contradicción de tesis 63/2011, la contradicción de tesis 180/2011 y la contradicción de tesis 135/2011.

• En la **contradicción de tesis 63/2011**, dijo, la Primera Sala de la Corte determinó que, según la conducta procesal adoptada por las partes en el juicio de divorcio sin expresión de causa, existe la posibilidad de que el juzgador proceda de dos formas:

- Si existió acuerdo total entre las partes, dicte sentencia definitiva, que debe contener la declaración de divorcio, la orden de girar oficio al Registro Civil para realizar las anotaciones correspondientes y la resolución sobre las cuestiones inherentes al divorcio.

- Si existió un acuerdo parcial, o no lo hubo, o si el convenio transgrede la ley, el Juez debe dictar, en principio, un **auto definitivo** de divorcio que contenga la declaración de divorcio, la orden de girar oficio al Registro Civil, la determinación y aprobación de los puntos del convenio, respecto de los cuales hubo acuerdo y no se transgrede la ley, así como determinar las medidas provisionales que quedan sin efecto con motivo del auto de divorcio. Continuar el trámite del juicio vía incidental.

- En dicha contradicción de tesis se destacó la diferencia entre un auto definitivo que decreta sólo el divorcio y la sentencia definitiva, entendida como aquella en la que se decreta la disolución del vínculo matrimonial y las demás cuestiones inherentes a éste. Se le dio el carácter de sentencia a aquella que se emite después de dictado el auto definitivo de divorcio, respecto de los demás puntos del convenio que quedaran pendientes de resolver.

- En dicha ejecutoria, dijo el Pleno de Circuito, la Primera Sala estimó que la continuación del juicio concluye con el dictado de una sentencia definitiva en la medida que resuelve las prestaciones principales, aun cuando se sigan las reglas de los incidentes.

- Con la resolución de la contradicción de tesis citada se abandonó el criterio sustentado en la jurisprudencia 137/2009, en la que se afirmaba que el juicio de divorcio sin expresión de causa termina con la resolución que ordena la disolución del vínculo matrimonial y, en su caso, las cuestiones inherentes al divorcio se reservan para que sean resueltas en la vía incidental, ya que no atiende a los principios de unidad, concentración, celeridad y economía procesal que deben regir en dicho juicio.

- En la **contradicción de tesis 180/2011**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso especial énfasis en que la sentencia del juicio de divorcio sin expresión de causa es aquella que resuelve en definitiva las cuestiones inherentes al matrimonio y que tiene esa calidad la que decreta la disolución del vínculo matrimonial y resuelve dichas cuestiones.

Así, el auto que disuelve dicho vínculo sin resolver la totalidad de los aspectos inherentes al matrimonio constituye sólo una resolución intermedia que no le pone fin al juicio, para dar lugar a la continuación del juicio, el cual culmina con el dictado de la sentencia definitiva, la cual debe necesariamente resolver respecto de todas las pretensiones principales.

- Por lo que se refiere a la **contradicción de tesis 135/2011**, refirió que en la ejecutoria correspondiente, la Primera Sala destacó que el juicio de divorcio sin expresión de causa está integrado en un solo proceso que concluye con una sentencia, la cual puede ser emitida desde el inicio del proceso cuando se decreta el divorcio y se aprueba en su totalidad el convenio, o bien, al final, cuando se resuelven en su totalidad las cuestiones inherentes al matrimonio. Se sostuvo también que, al margen de la denominación que se le dé a aquella resolución que sin decidir el divorcio, es decir, sólo se ocupa de las cuestiones inherentes al matrimonio, lo cierto es que, al resolver una de las pretensiones principales con las que se integran el juicio de divorcio adquiere la calidad de sentencia y no de interlocutoria.

- El Pleno de Circuito resolvió la contradicción de tesis que se le planteó sobre la base de lo decidido en aquellos criterios de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales si bien analizaron la legislación de la Ciudad de México respecto al divorcio sin expresión de causa, guardaba similitud con los códigos civiles del Estado de Coahuila.

- Estimó que los criterios referidos eran orientadores para resolver el tema en controversia, pues permitían determinar que la resolución que se emite en un juicio de divorcio incausado puede ser definitiva solamente si se resuelven en su totalidad las cuestiones planteadas en la demanda. Esto es, consideró que **la determinación que decreta sólo la disolución del vínculo matrimonial, sin resolver los demás aspectos inherentes a éste, se trata de un auto definitivo que constituye una resolución intermedia, pero no de la sentencia definitiva que pone fin al juicio.**

- El Pleno de Circuito expuso que, de acuerdo a las consideraciones de la Primera Sala de la Suprema Corte, el juicio de divorcio sin expresión de causa está integrado en un solo proceso que concluye con una sentencia, la cual puede ser emitida desde el inicio del proceso, cuando se decreta el divorcio y se aprueba en su totalidad el convenio, o bien, al final, cuando se resuelven en su totalidad las cuestiones inherentes al matrimonio. En el entendido de que la pretensión de divorcio no es la única que tiene el carácter de principal, sino también las cuestiones inherentes al matrimonio, por lo que sólo puede estimarse como sentencia definitiva aquella que resuelve sobre todas las pretensiones principales.

- Consideró que la circunstancia de afirmar que el auto que decreta la disolución del vínculo matrimonial constituye una sentencia definitiva, y que debe continuar el juicio por los demás aspectos, conlleva la posibilidad de que dentro de un mismo procedimiento existan dos sentencias definitivas a la luz de lo dispuesto en el artículo 170 de la Ley de Amparo, lo cual atenta contra la técnica del juicio de amparo.

- Por tanto, contra **la resolución que decreta el juicio de divorcio sin resolver sobre la totalidad de las cuestiones principales inherentes al matrimonio no procede juicio de amparo directo**, en términos del artículo 71, fracción I, de la Ley de Amparo.

Criterio del Pleno del Trigésimo Circuito

18. El catorce de marzo de dos mil diecisiete, dicho Pleno resolvió la contradicción de tesis 6/2016, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Sinaloa, cuyo tema consistió en determinar **si la sentencia que decreta el divorcio sin causa es definitiva cuando no resuelve la totalidad de las cuestiones inherentes al matrimonio y, por tanto, es impugnabile a través del juicio de amparo directo; o por el contrario, no tiene tal carácter, ya que se trata de una determinación intermedia o auto definitivo que no pone fin al juicio**. La resolución del asunto dio lugar al criterio siguiente:

"DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA SIN APROBAR EN SU TOTALIDAD EL CONVENIO QUE REFIERE EL ARTÍCULO 289 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO ES DEFINITIVA, POR LO QUE EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. De la interpretación sistemática de los artículos 107, fracción V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 34 y 170 de la Ley de Amparo, y 37, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos que decidan el juicio en lo principal y resoluciones que, sin decidirlo, lo den por concluido. Ahora bien, de los artículos 232, párrafo tercero, del Código de Procedimientos Civiles y 295 del Código Civil, ambos del Estado de Aguascalientes, se advierten dos momentos para concluir el juicio de divorcio sin expresión de causa, lo que depende de la actitud que asuman las partes; así, cuando exista acuerdo en cuanto al convenio que refiere el artículo 289 del código sustantivo de la materia, y lo apruebe el juzgador, se dictará una sentencia donde se decrete

el divorcio y se apruebe en su totalidad aquél, resolución que constituye el fallo definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo directo; en cambio, si los cónyuges no arriban a un consenso en cuanto a las cuestiones inherentes al matrimonio, el Juez debe emitir una resolución en la que disolverá el vínculo y, en su caso, aprobará los puntos en los que estuvieron de acuerdo las partes, dejando a salvo sus derechos para que los hagan valer en la vía incidental, exclusivamente por lo que concierne a la materia del convenio; sin embargo, dicha determinación no tiene el carácter de definitiva, ya que no soluciona la totalidad de las pretensiones de la acción, por lo que en su contra es improcedente el juicio de amparo directo pues, en todo caso, éste procederá en contra de la sentencia que posteriormente se emita, en la que se resuelva el resto de los puntos del convenio inherentes al matrimonio que estuvieron en conflicto."⁵

19. Dicho criterio se emitió con base en las consideraciones siguientes:

- El divorcio sin expresión de causa consiste en la disolución del vínculo matrimonial por solicitud de uno o ambos cónyuges, sin que sea necesario señalar la causa para ello (artículo 288 del Código Civil del Estado de Aguascalientes).

- La solicitud de divorcio debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 223 del Código de Procedimientos Civiles de la entidad federativa citada,⁶ entre ellas, debe incluir la propuesta de convenio y el ofrecimiento de

⁵ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, materias común y civil, de la Décima Época, página 1256, registro digital: 2014148 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas».

⁶ Artículo 223. Toda contienda judicial principiará por demanda en la cual se expresará:

"I. El tribunal ante quien promueva;

"II. El nombre, nacionalidad, edad, estado civil, domicilio, ocupación y escolaridad del actor y en su caso de quien promueve en su nombre, así como el domicilio que señale para oír notificaciones o su dirección de correo electrónico, si es deseo del demandante recibir notificaciones por medios electrónicos;

"III. El nombre del demandado y su domicilio;

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;

"V. Los hechos en que el actor funde su petición numerándolos y narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda preparar su contestación y defensa;

"VI. Los fundamentos de derecho, procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

"VII. En su caso, el valor de lo demandado.

"La solicitud de divorcio deberá cumplir con los requisitos señalados en el párrafo anterior, con excepción del contenido en su fracción V. Asimismo, se deberá incluir la propuesta de convenio previsto en el artículo 289 del Código Civil, y ofrecer todas las pruebas tendientes a acreditar la procedencia de la propuesta de dicho convenio."

las pruebas tendentes a acreditar su contenido. Tal convenio se presenta para regular las cuestiones inherentes del matrimonio (artículo 289 del Código Civil).

- En cuanto al procedimiento:

a) Emplazada la contraparte, dará contestación a la demanda, en la que manifestará su conformidad con el convenio propuesto, o bien, presentar su contrapropuesta al que anexará las pruebas respectivas (artículo 228 del Código de Procedimientos Civiles).

b) Si los cónyuges llegan a un acuerdo sobre el convenio, el Juez dictará sentencia en la que decretará la disolución del vínculo matrimonial y la aprobación del convenio que contiene las cuestiones inherentes a éste (artículo 232, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles). Por el contrario, si en los convenios existen diferencias, el juzgador decretará el divorcio y citará a las partes para dictar el acuerdo sobre las pretensiones expuestas (artículo 353, tercer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles).

c) Así, independientemente de que las partes lleguen a un consenso, el Juez decretará el divorcio, lo que hará mediante sentencia y dejará a salvo los derechos de los cónyuges para dirimir los puntos en conflictos respecto al convenio, lo que se hará en la vía incidental (artículo 295 del Código Civil).

- El Pleno de Circuito estimó, a partir de lo previsto en dichas legislaciones, que la solución a las cuestiones inherentes al matrimonio puede darse en dos momentos, dependiendo de la actitud de los cónyuges:

- Si las partes llegan a un acuerdo en relación al convenio exhibido, se resuelve en sentencia la disolución del vínculo matrimonial y las cuestiones inherentes a éste.

- De lo contrario, el Juez declarará disuelto el vínculo matrimonial y, en su caso, aprobará las cuestiones sobre las que sí hubo acuerdo entre las partes, dejará a salvo sus derechos para que litiguen, en vía incidental, aquellos aspectos inherentes sobre los que no lo hubo.

- En relación con la procedencia del juicio de amparo directo, refirió que el conocimiento del asunto promovido contra las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito [artículos 107, fracción V, inciso c), constitucional, 34, primer párrafo y 170 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica

del Poder Judicial de la Federación]. Para ello, debe entenderse que las sentencias definitivas son aquellas que deciden el juicio en lo principal; mientras que las resoluciones definitivas son la que, sin decirlo, lo dan por concluido.

- A partir de esas consideraciones, el Pleno de Circuito resolvió que el primer supuesto de solución del divorcio (cuando en la misma resolución se disuelve el vínculo matrimonial y se determina sobre la totalidad de cuestiones inherentes a aquél), resulta ser definitiva para los efectos de la procedencia del juicio de amparo, ya que decide el juicio en lo principal y dirime la totalidad de las pretensiones planteadas.

- Por otro lado, para determinar si la sentencia que disuelve el vínculo matrimonial, pero no resuelve la totalidad de los aspectos inherentes a éste es definitiva, o no, para la procedencia del juicio de amparo directo, debe tomarse en cuenta lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 135/2011, de la cual derivó la jurisprudencia 1a./J. 111/2012 (10a.), cuyo rubro es: "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. LAS SENTENCIAS DICTADAS EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE, SIN DECRETARLO, RESUELVE CUESTIONES INHERENTES A LA DISOLUCIÓN DEL VÍNCULO MATRIMONIAL, SON DEFINITIVAS PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO."⁷

- El Pleno de Circuito indicó que, aun cuando en la jurisprudencia citada se analizó la legislación de la Ciudad de México, la legislación de Aguascalientes tiene similitudes con aquélla, como son los artículos 267 y 287 del Código Civil para el Distrito Federal y los numerales 289 y 295 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, al prever que, en caso de no haber consenso respecto al convenio, el juzgador debe emitir sentencia en la que decrete el divorcio y dejar expeditos los derechos de las partes para hacer valer en la vía incidental lo concerniente a aquél. Por tanto, estimó que lo resuelto por la Primera Sala en la contradicción de tesis referida resulta orientadora para solucionar el problema planteado, en atención a lo siguiente:

- En relación con la conclusión del juicio de divorcio sin expresión de causa, de acuerdo con las posturas asumidas por las partes, dicha culminación puede generarse en dos momentos, a saber: a) Con la sentencia que decrete el divorcio y apruebe el convenio en su totalidad, o bien, b) Si los contendientes

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, materias común y civil, de la Décima Época, página 592, registro digital: 2002768 .

no llegan a un acuerdo sobre la totalidad de los puntos propuestos, el juzgador dictara la sentencia –llamada por la Corte *auto definitivo*–, en la que se determina la disolución del vínculo matrimonial y se aprueba aquello en lo que las partes están de acuerdo, ordenándose de oficio la continuación del procedimiento respecto de los puntos del convenio en el que las partes no coincidieron, conforme a las reglas de los incidentes, el cual concluye con la sentencia respectiva.

- Independientemente de la denominación que se le otorgue a la resolución que decida únicamente las cuestiones inherentes al matrimonio, es decir, si es interlocutoria o definitiva, al resolver una de las pretensiones principales con las que se integra el juicio de divorcio sin expresión de causa, ésta adquiere la calidad de sentencia.

- Aquella resolución distinta a la sentencia definitiva –donde se decreta el divorcio y se aprueba el convenio en su totalidad– y el auto definitivo –en el que se decreta el divorcio y algunos puntos del convenio se aprueben en los que las partes estuvieron de acuerdo– que resuelve sólo cuestiones inherentes al matrimonio, adquiere la calidad de sentencia –aunque se la llame interlocutoria–, porque dilucida una de las pretensiones principales con las que el juicio de divorcio sin expresión de causa se integra; por tanto, agotado el recurso que la norma prevé constituye sentencia definitiva para efectos del juicio de amparo directo.

- El Pleno de Circuito indicó que no debía perderse de vista que el artículo 287 del Código Civil para el Distrito Federal dispone que en el supuesto de que las partes no lleguen a un acuerdo sobre uno de los puntos del convenio, el juzgador debe proceder a dictar la sentencia en la que decrete el divorcio y se apruebe aquello sobre lo que hubo consenso.

- Señaló que la Suprema Corte hace referencia a un auto definitivo, pues el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal le da ese carácter. Sin embargo, en la ejecutoria de la contradicción de tesis referida, la Primera Sala indicó que no importaba la denominación que se le diera y justificó que tal sentencia constituye un auto definitivo, porque la decisión relativa al divorcio tiene esa fuerza, al impedir la prosecución del juicio respectivo sobre esa pretensión.

- Sobre esas bases, el Pleno de Circuito consideró que la sentencia que decreta el divorcio, pero no se pronuncia en cuanto a la totalidad de las cuestiones inherentes del matrimonio, es considerada por la Primera Sala de la Suprema Corte como un auto definitivo, no porque así se haya designado en el código sustantivo, sino por su naturaleza, ya que no resuelve la totalidad

de lo planteado, sino que tiene fuerza en cuanto a una pretensión específica como es decretar el divorcio.

- Por tanto, en torno a si la resolución que el juzgador emite para decretar el divorcio y, en todo caso, aprueba algunos aspectos del convenio de divorcio, pero no soluciona en su totalidad los temas inherentes al matrimonio, el Pleno de Circuito estimó que esa resolución no es definitiva, ya que no cumple con las exigencias que el artículo 170, párrafo segundo, de la Ley de Amparo prevé, al no decidir el juicio en lo principal. Esto es, el objetivo del divorcio no es sólo decretarlo, sino resolver todas las cuestiones inherentes al matrimonio.

- Por ello, determinó que si la resolución referida no resolvía la totalidad de esos aspectos, era innegable que no se había decidido la pretensión principal del juicio. Además, tampoco constituía una resolución que pusiera fin al juicio, ya que éste continuaba, aunque fuera por vía incidental, hasta obtener una sentencia que resuelva la totalidad de los aspectos inherentes al matrimonio.

- Refirió que no pasaba inadvertido que la finalidad del legislador de llamar "sentencia" a la resolución que el juzgador dicta cuando se decreta sólo el divorcio, pero no dirimieran los puntos del convenio en su totalidad; sin embargo, estimó que esa determinación no cumple con los requisitos previstos en los artículos 79, fracción III y 82 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en los que se precisa que las sentencias definitivas son aquellas que deciden todos los puntos litigiosos objeto de la controversia.

- El Pleno de Circuito consideró que, no obstante que esa resolución emitida por el juzgador no cumpliera con esa característica, al no resolver todos los puntos en conflicto inherentes al matrimonio, ello no era suficiente para la procedencia del juicio de amparo directo, pues no bastaba que se le denominase "sentencia" y que no procediera recurso alguno en su contra (como lo prevé el artículo 372 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes), ya que lo relevante era que no soluciona la totalidad del conflicto.

- Consecuentemente, concluyó que la resolución en la que el juzgador decreta el divorcio y, en todo caso, aprueba algunos aspectos del convenio de divorcio, pero no soluciona en su totalidad los puntos inherentes al matrimonio, no debe ser considerada como definitiva; por tanto, en términos de los artículos 34 y 170 de la Ley de Amparo, en su contra no procedía el juicio de amparo directo. En todo caso, éste era procedente en contra de la sentencia que posteriormente se dicte y se resuelvan las cuestiones inherentes al matrimonio que estuvieron en conflicto.

Hasta aquí las consideraciones que sustentaron los criterios de los órganos jurisdiccionales que participan en la presente contradicción de tesis.

20. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de disenso respecto a la cuestión jurídica analizada.

21. Esto es así, porque el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito sostiene que la resolución que decreta el divorcio, sin resolver sobre la totalidad de las cuestiones inherentes al matrimonio, sí tiene el carácter de sentencia definitiva, ya que determina sobre una cuestión sustantiva que es el objeto principal del juicio, esto es, la disolución del vínculo matrimonial y la modificación del estado civil de las partes. Así, aun cuando esa resolución no dirima las demás cuestiones inherentes a aquél, sí constituye una determinación formal y vinculativa para las partes, que decide el derecho a no permanecer en el matrimonio como expresión del derecho sustantivo al libre desarrollo de la personalidad, mediante una resolución con autoridad de cosa juzgada, que impide la prosecución del juicio respecto de esa pretensión principal. En ese sentido, el juzgador resuelve lo que hasta ese momento integra la materia de la litis, es decir, la petición del divorcio y las cuestiones contenidas en la propuesta de convenio sobre las que existe consenso, las cuales quedan juzgadas definitivamente por el Juez del conocimiento.

22. Sobre esa base, el tribunal federal estima que **la resolución que únicamente decreta la disolución del vínculo matrimonial en el juicio de divorcio por manifestación unilateral de la voluntad tiene la naturaleza jurídica de una sentencia definitiva, en contra de la cual procede el juicio de amparo directo**, en términos de los artículos 170 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

23. Por su parte, el Pleno del Octavo Circuito estima que la resolución que se emite en un juicio de divorcio incausado tiene el carácter de definitiva solamente si resuelve en su totalidad las cuestiones planteadas en la demanda. En ese tenor, la determinación que sólo decreta la disolución del vínculo matrimonial, sin resolver los demás aspectos inherentes a éste, se trata de un *auto definitivo* que constituye una resolución intermedia, pero no de la sentencia que pone fin al juicio, en la medida en que no resuelve sobre la totalidad de las cuestiones principales inherentes al matrimonio.

24. Máxime, agrega, que de estimar que esa resolución constituye una sentencia definitiva conllevaría a la posibilidad de que dentro de un mismo

procedimiento existieran dos sentencia definitivas, conforme a lo previsto en el artículo 170 de la Ley de Amparo, lo que iría en contra de la técnica que rige el juicio de amparo.

25. Por tanto, para el Pleno del Octavo Circuito, **contra la resolución que decreta el divorcio, sin resolver sobre las demás cuestiones inherentes al matrimonio, no es procedente el juicio de amparo directo**, en términos del artículo 171, fracción I, de la Ley de Amparo.

26. Finalmente, el Pleno del Trigésimo Circuito estimó que en el juicio de divorcio sin expresión de causa, **la resolución que declara la disolución del vínculo matrimonial, sin aprobar en su totalidad el convenio referido y deja a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer (sobre las cuestiones en las que no hubo convenio), en la vía incidental no tiene el carácter de definitiva, pues no soluciona la totalidad de las pretensiones de la acción, por lo que en su contra es improcedente el juicio de amparo directo**, el que –en todo caso– procede contra la sentencia que se emita posteriormente, es decir, contra la que resuelva el resto de los puntos del convenio inherentes al matrimonio que estuvieron en conflicto.

27. Precisados los criterios contendientes, esta Primera Sala estima que sí existe un punto de contradicción entre los criterios mencionados, porque mientras que el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estima que en el juicio de divorcio sin expresión de causa la resolución que lo decreta, sin resolver sobre las cuestiones inherentes al matrimonio, es una sentencia definitiva contra la cual procede el juicio de amparo directo, los Plenos del Octavo y del Trigésimo Circuitos sostienen lo contrario.

28. Sin que obste a lo anterior que el Pleno del Trigésimo Circuito haya resuelto un asunto en el que la procedencia del juicio de amparo directo se cuestionó en relación al auto que, además de decretar el divorcio, también **aprobó algunas cuestiones inherentes al matrimonio**, pero dejó para una ulterior resolución, vía incidente, aquellas respecto de las cuales las partes no llegaron a algún acuerdo.

29. Lo anterior, pues la circunstancia de que solamente se hayan aprobado algunas de las cuestiones inherentes al matrimonio no impacta en la decisión de haberse decretado la disolución del vínculo conyugal y sí, por el contrario, esa situación implica que deba seguirse el juicio en relación al resto de los aspectos que no fueron aprobados; por lo que sea que haya habido convenio solamente respecto de algunos temas o que no hubiera existido acuerdo alguno, subsiste el tema trascendental planteado por el órgano jurisdiccional

denunciante, esto es, determinar si la resolución que decreta el divorcio constituye una sentencia definitiva para efectos de la procedencia del juicio de amparo o si esto no es así.

30. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito se cumple también, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta: **En contra de la resolución que decreta la disolución del vínculo matrimonial en el juicio de divorcio sin expresión de causa, sin resolver la totalidad de las cuestiones inherentes a éste ¿es procedente el juicio de amparo directo o en su contra procede el juicio de amparo indirecto?**

V. Estudio

31. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, aquel que estima que contra la resolución que decreta la disolución del vínculo matrimonial, sin resolver sobre la totalidad de las cuestiones inherentes a aquél, procede el juicio de amparo directo.

32. Para justificar lo anterior, es pertinente precisar el **régimen sustantivo** del divorcio sin expresión de causa previsto en las legislaciones de la Ciudad de México, del Estado de Coahuila y del Estado de Aguascalientes, que son las que participan en el presente asunto.

33. En las disposiciones correspondientes se confiere legitimación en la causa a ambos cónyuges o a uno solo para pedir el divorcio y se determina que la petición debe hacerse ante la autoridad judicial, mediante la manifestación de su voluntad de no querer continuar con el matrimonio, sin que se requiera señalar la causa por la cual se hace la petición.

34. Las disposiciones respectivas hacen patente que, al margen de las diferencias que pudieran existir en el trámite que cada legislación prevé en este tipo de proceso, en todas ellas el legislador estableció que serían dos los elementos de la pretensión de divorcio sin expresión de causa, a saber:

a) La existencia del matrimonio, como presupuesto lógico y jurídico indispensable.

b) La manifestación de voluntad de ambos cónyuges o de uno solo de ellos, en el sentido de no querer continuar con la relación matrimonial, sin que haya necesidad de revelar al Juez la causa de esa voluntad extintiva.

35. En lo que concierne al segundo de estos elementos, cabe destacar que el legislador no ignoró ni pasó por alto el principio de causalidad de las decisiones humanas y, por tanto, que la voluntad de concluir el matrimonio constituye el efecto de alguna causa, pero a diferencia del sistema anterior en el que el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad estaba sujeto a que el cónyuge diera lugar a la disolución, el motivo por el que alguien quiere disolver el matrimonio ya no constituye el supuesto jurídico para concederle el derecho al divorcio, sino exclusivamente el hecho mismo de la voluntad de hacerlo, sin exigir ninguna justificación al respecto, con lo que queda atrás la importancia del elemento causal y cobra relevancia únicamente el efecto, que es la manifestación de voluntad, respecto de la consecuencia exigida.

36. Precisamente, sobre la base de la libre elección individual de planes de vida, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el régimen de disolución del matrimonio que exige la acreditación de causales, por vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad, prevista en los códigos de Morelos, Veracruz y legislaciones análogas, al resolver la contradicción de tesis 73/2014, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 28/2015 (10a.), cuyo tenor es:

"DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS). El libre desarrollo de la personalidad constituye la expresión jurídica del principio liberal de 'autonomía de la persona', de acuerdo con el cual al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida, el Estado tiene prohibido interferir en la elección de éstos, debiéndose limitar a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia de otras personas en su persecución. En el ordenamiento mexicano, el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que permite a los individuos elegir y materializar los planes de vida que estimen convenientes, cuyos límites externos son exclusivamente el orden público y los derechos de terceros. De acuerdo con lo anterior, el régimen de disolución del matrimonio contemplado en las legislaciones de Morelos y Veracruz (y ordenamientos análogos), que exige la acreditación de causales cuando no existe mutuo consentimiento de los contrayentes, incide en el contenido prima facie del derecho al libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, se trata de una medida legislativa que restringe injustificadamente ese derecho fundamental, toda vez que no resulta idónea para perseguir ninguno de los límites que imponen los derechos de terceros y de orden público. En consecuencia, los artículos 175 del Código

Familiar para el Estado de Morelos y 141 del Código Civil para el Estado de Veracruz, en los cuales se establecen las causales que hay que acreditar para que pueda decretarse la disolución del matrimonio cuando no existe mutuo consentimiento de los cónyuges, son inconstitucionales. De acuerdo con lo anterior, los Jueces de esas entidades federativas no pueden condicionar el otorgamiento del divorcio a la prueba de alguna causal, de tal manera que para decretar la disolución del vínculo matrimonial basta con que uno de los cónyuges lo solicite sin necesidad de expresar motivo alguno. No obstante, el hecho de que en esos casos se decrete el divorcio sin la existencia de cónyuge culpable no implica desconocer la necesidad de resolver las cuestiones familiares relacionadas con la disolución del matrimonio, como pudieran ser la guarda y custodia de los hijos, el régimen de convivencias con el padre no custodio, los alimentos o alguna otra cuestión semejante.⁸

37. Dicho criterio se replicó en las tesis 1a. XVI/2017 (10a.)⁹ y 1a. CCCLXV/2015 (10a.)¹⁰ del índice de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre las legislaciones de Guanajuato y de Jalisco.

38. Ahora bien, con independencia del tipo de divorcio mediante el cual se disuelva el vínculo matrimonial, entendiéndose que, además del divorcio sin expresión de causa, aún subsiste el divorcio administrativo y el divorcio voluntario notarial (éste en la legislación del Estado de Coahuila de Zaragoza), lo definitivo es que el divorcio lleva a la consecuencia de extinguir también las demás relaciones jurídicas de carácter patrimonial o del orden familiar entre los cónyuges, surgidas durante o con motivo del matrimonio, o como efectos de su disolución, por lo cual la pretensión de divorcio conlleva de manera necesaria, por ministerio de la ley, la pretensión de que el Juez determine la situación en que habrán de quedar esos vínculos jurídicos, entre los cónyuges o

⁸ Publicada en la página quinientos setenta de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 20, Tomo I, julio de dos mil quince, Décima Época «con número de registro digital: 2009591 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas».

⁹ Con el rubro: "DIVORCIO. EL ARTÍCULO 323 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, AL EXIGIR LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES PARA LA DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO CUANDO NO EXISTE MUTUO CONSENTIMIENTO DE LOS CÓNYUGES, ES INCONSTITUCIONAL." «*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 381, con número de registro digital: 2013534 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de enero de 2017 a las 10:28 horas».

¹⁰ Cuyo epígrafe es: "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 404 DE LA LEGISLACIÓN DE JALISCO, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD." «*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 975, con número de registro digital: 2010494 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas».

entre éstos y sus hijos, como sucede a la conclusión de toda relación jurídica, como la terminación o rescisión de un contrato de cualquier índole.

39. Con este propósito, el legislador propende hacia un mecanismo, preferentemente autocompositivo, para dar solución a esas cuestiones concurrentes, al imponer la carga procesal al solicitante del divorcio, de presentar, conjuntamente con la demanda, una propuesta dirigida a su consorte, para celebrar un convenio, a fin de regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, tales como la guarda y custodia de los hijos menores o incapaces; la convivencia de los padres con sus hijos; los alimentos; la continuación de alguno de ellos en el domicilio conyugal y la suerte del menaje de la casa; lo concerniente a la administración temporal y liquidación de la sociedad conyugal, si el matrimonio se celebró bajo este régimen, y lo referente a una compensación para el cónyuge que se haya dedicado preponderantemente al cuidado del hogar y de los hijos y carezca de bienes comparables con los del otro, si el matrimonio se celebró bajo el régimen de separación de bienes.

40. Ahora bien, en cuanto al **régimen procesal** del juicio de divorcio sin expresión de causa, que judicialmente ha de tramitarse en la vía ordinaria civil, si bien existen ciertas diferencias en los trámites previstos en las legislaciones aplicadas en los asuntos que participan en esta contradicción como es, por ejemplo, la posibilidad de que las partes puedan tomar terapias previamente a la disolución del vínculo conyugal, como un derecho que prevé la legislación de Coahuila, o bien, la diferencia en la denominación que cada uno de los códigos da a las diferentes resoluciones que se dictan en el proceso, lo definitivo es que el trámite en todas ellas coincide en lo sustancial, incluida la posibilidad de que una y otra pretensiones (divorcio y cuestiones inherentes a éste) sean resueltas en diferentes momentos del proceso, de donde deriva la contrariedad de los criterios que se examinan.

41. En ese sentido, el proceso ha de iniciar con la demanda de divorcio que debe ajustarse a lo dispuesto en los artículos 255, fracción X, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, 578 del Código Procesal Civil para el Estado de Coahuila y 223 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, en los que se determina que la demanda debe contener la propuesta de convenio, en los términos establecidos en los artículos 267 del Código Civil para el Distrito Federal, 363, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Coahuila y 289, último párrafo, del Código Civil para el Estado de Aguascalientes, sin la necesidad de numerar y narrar de manera sucinta, clara y precisa los hechos que dieron lugar a la petición de divorcio, lo que implica que si bien el demandante ha de apoyar su propuesta en

hechos, tiene la plena libertad para narrar esos hechos como lo estime más conveniente; además, se le impone la carga de ofrecer, en la propia demanda, las pruebas tendentes a acreditar la procedencia de la propuesta de convenio, con la salvedad de que el código procesal familiar de Coahuila de Zaragoza establece expresamente la apertura de un nuevo plazo probatorio para el caso de no aprobarse el convenio, tal como en su momento lo interpretó esta Primera Sala, al analizar la legislación del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en la tesis 1a. CCXLIX/2012 (10a.), con el rubro: "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. REQUISITOS QUE DEBE CONTENER EL ESCRITO DE CONTESTACIÓN DE DEMANDA Y LAS PRUEBAS QUE DEBE ANEXAR EL DEMANDADO (LEGISLACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL).", en cuya parte final se dice:

"... En este último supuesto, se hace énfasis en que la contrapropuesta de convenio debe cumplir con los elementos previstos en el artículo 267 del Código Civil para el distrito Federal, y que si bien, en términos de la fracción VIII del artículo 260 del código procesal, el demandado está obligado a ofrecer las pruebas, esa carga se refiere únicamente a las pruebas encaminadas a demostrar lo que hasta entonces integra la materia de la litis, esto es, la eventual oposición al divorcio y las cuestiones contenidas en la contrapropuesta de convenio; de manera que, para el caso de que en otro momento procesal, al haber concluido la fase de negociación o conciliación sin éxito, las partes amplíen o modifiquen sus pretensiones sobre las consecuencias inherentes al divorcio, estarán en posibilidad de ofrecer nuevos elementos probatorios."

42. En lo que ve a la contestación a la demanda, ésta debe estar dirigida específicamente para el juicio de divorcio, esto es, se debe manifestar su conformidad con el convenio propuesto o presentar su contrapropuesta, para lo cual, debe quedar entendida, naturalmente, la carga y el deber de fijar la posición de la parte demandada con relación a los hechos en que se sustenta la propuesta de la parte actora, en la que afirme, niegue o manifieste que los ignora por no ser propios; la de exponer por su parte los hechos que sirvan como base para su contrapropuesta, en su caso, y la de ofrecer las pruebas relacionadas con la posición asumida, con la anexión a la contestación de las que se encuentren en su poder.

43. Como se observa, el objeto de este juicio se forma necesariamente con dos pretensiones bien identificadas:

- a) La disolución del vínculo matrimonial; y,
- b) La regulación de las consecuencias de dicha disolución.

44. Ambas pretensiones deben concluir, lógica y jurídicamente, por determinación judicial, sea por el acuerdo de ambas partes que, aprobado por el Juez, adquiera la calidad de cosa juzgada; o bien, mediante la resolución dictada por el juzgador al resolver la controversia que se llegue a suscitar. Así, se impone a la parte actora que solicita el divorcio, la obligación de proponer un convenio atinente a las consecuencias del divorcio pedido, de expresar los hechos correspondientes relacionados con la propuesta y de ofrecer los medios de prueba conducentes a su posición, en tanto que la parte demandada tiene la carga-obligación de expresar su aceptación o rechazo del convenio o, en el segundo caso, de hacer una contrapropuesta, sustentada también en hechos y de ofrecer las pruebas que a su interés convenga.

45. Por tanto, si la litis se integra desde el principio con las dos pretensiones mencionadas, es inconcuso que el proceso no puede cerrarse o remitir a la iniciación de otro nuevo, mientras no se resuelva el litigio respecto de ambas pretensiones, para cumplir plenamente con el derecho a la jurisdicción y que, en caso de obrar de distinta manera, se conculcaría el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

46. En ese tenor, ante la posibilidad de que el divorcio se decrete en una resolución diferente de la que se dicte sobre las cuestiones que de él derivan (guarda y custodia de los hijos, alimentos, liquidación del régimen patrimonial, compensación, etcétera), cabe hacer algunas precisiones sobre los procesos jurisdiccionales en que se unen varias peticiones y que se rigen por los principios atinentes a la acumulación y a la escisión de pretensiones.

47. El principio general por el que se sigue la institución procesal de la acumulación consiste en que a cada pretensión corresponde un proceso, pero si existe una vinculación entre dos o más pretensiones, es factible su planteamiento en un mismo acto o sucesivamente si la unión satisface ciertos requisitos de conveniencia y compatibilidad en diversos niveles.

48. La acumulación procesal comprende los actos mediante los cuales se reúnen, en el mismo proceso, dos o más pretensiones, con el fin de que su instrucción se siga en un solo proceso y los litigios se decidan en una sentencia única.

49. Las finalidades que justifican la acumulación procesal radican en la optimización de la observancia al principio de economía procesal y la necesidad de evitar decisiones contradictorias.

50. Por estas razones, la teoría, la ley y la praxis jurídica admiten uniformemente que un proceso sea utilizado para más de una litis, siempre que

éstas reúnan determinadas condiciones, de manera que se hace una clásica distinción entre acumulación objetiva y subjetiva, aunque existe otra postura que considera cualquier acumulación como objetiva.

51. Esta acumulación objetiva se presenta cuando el actor aduce varias pretensiones contra el mismo demandado en una sola demanda, o en promociones sucesivas cuando lo permite la ley, pero también se incluye en el concepto el planteamiento de la reconvencción o contrademanda que presenta el demandado contra el actor.

52. La acumulación subjetiva de demandas existe cuando en un proceso se presentan varias personas reunidas en el mismo papel de parte, ya sea como actores o como demandados.

53. En términos generales, la teoría del proceso acepta que la acumulación de las pretensiones es factible aun ante la ausencia de normas jurídicas expresas, al tener su fuente directa en los principios de economía y coherencia señalados; de tal forma que la acumulación de las pretensiones requiere de lo siguiente:

a) No contradicción o contrariedad: si las pretensiones tuvieran esta condición, se destruirían mutuamente.

b) La jurisdicción y competencia del Juez que debe conocer de todas las pretensiones, de manera que las que pertenezcan a distintos fueros o materias no pueden acumularse.

c) Sustanciación por los mismos trámites: se funda en razones de orden procesal, e implica que no procede acumular pretensiones que deban sustanciarse por diferentes vías (ordinaria, ejecutiva y sumaria).

54. Por su parte, la escisión, separación de procesos o desacumulación no se encuentra regulada en alguna parte de los códigos aplicables para la resolución de este asunto. Empero, mediante un mecanismo sistemático de interpretación jurídica, teleológico de las reglas y principios rectores de la acumulación de acciones y procesos, así como de la clara tendencia de erigir al Juez como director del proceso y no como simple espectador o verificador, se puede determinar su atribución para escindir, separar o desacumular un proceso que contenga diversas pretensiones.

55. Así, en tanto no exista una disposición jurídica que lo prohíba expresamente, la facultad de escindir, separar o desacumular las pretensiones uni-

das en un proceso, se encuentra inmersa en todos los sistemas procesales que contemplen la posibilidad u obligación de acumular diversas peticiones en una demanda, sobre todo en donde se ha erigido al Juez a la dignidad de director del proceso jurisdiccional, según se desprende de la interpretación sistemática y funcional de los principios y reglas rectores de la acumulación, porque si con esto se persiguen las finalidades de optimizar la satisfacción del principio de economía procesal, mediante la utilización esencial de los mismos trámites sean útiles para sustanciar y resolver lo que podría ser objeto de dos o más procesos separados, y la de evitar la posibilidad del dictado de fallos contradictorios en litigios conexos, resulta evidente que el juzgador debe decretar la separación, cuando concurra lo siguiente:

a) La unión no esté dando el resultado pretendido, por estar generando mayor dificultad, dilación, costos y esfuerzos del Juez, las partes y los auxiliares de la administración de justicia, en dirección opuesta a la del principio de economía procesal, llevando a una tramitación más embarazosa que la sustanciación individual en sendos procedimientos.

b) El riesgo de la emisión de sentencias contradictorias haya quedado conjurado o superado con el resultado de las actuaciones comunes practicadas hasta entonces, ya que ante esa situación, se impone la necesidad de que el juzgador tome las medidas necesarias para la tutela y satisfacción de los principios mencionados y de los valores protegidos, sin permanecer impasible ante su evidente afectación, mediante el decreto de la separación de lo que unido está provocando los gravámenes no deseados, previa vista de las partes. Esto es aplicable, con mayor razón, en los casos en los que se hubiera decretado o admitido una acumulación prohibida, o en aquellos en que el mantenimiento de la acumulación resulte conculcatorio de los principios constitucionales del debido proceso legal, consignados en los artículos 14 y 17 constitucionales, como, por ejemplo, si respecto a una de las causas conjuntadas ya se hubiera agotado la instrucción respetando todos los derechos de las partes, de modo que se haya dado satisfacción a todas las partes del procedimiento faltando solamente el dictado de la sentencia de mérito, pero tocante a las demás pretensiones acumuladas, el procedimiento está incompleto y deba ser completado, en respeto a las formalidades esenciales del orden constitucional, en cuya hipótesis el tribunal debe proceder a la escisión, dictar la sentencia posible y continuar la secuencia procedimental por lo demás, para llevarlo a su fase conclusiva.

56. De esta forma, la acumulación de las pretensiones dentro del procedimiento de divorcio no se traduce en que forzosamente deban resolverse en una sola sentencia, pues existe la posibilidad de escindir o separar esas

pretensiones accesorias cuando no existan las condiciones procesales adecuadas para el pronunciamiento de una sentencia de fondo sin vulnerar derechos fundamentales; de manera que no solamente resulte conveniente, sino necesaria su escisión.

57. En las circunstancias apuntadas, si el juicio de divorcio sujeto a examen es un proceso en el que se ventilan dos pretensiones y la ley que lo regula admite la posibilidad de escisión en el supuesto en que no es posible resolver ambas en una misma resolución, es válido concluir que el proceso iniciado en común puede culminar con más de una sentencia definitiva y no sólo con una en la que se decida la totalidad del litigio.

58. Ciertamente, las leyes que se analizan en torno al juicio de divorcio sin expresión de causa prevén dos supuestos específicos en que las pretensiones formuladas pueden quedar decididas válida y definitivamente, a saber:

1. En la etapa postulatoria; y,
2. En la fase conclusiva, que es la natural para todos los procesos, con relación a las pretensiones no decididas con antelación.

59. **Resolución en la fase postulatoria.** En ésta pueden presentarse dos escenarios:

- El primero se actualiza si los cónyuges llegan a un acuerdo respecto del convenio sobre las cuestiones inherentes al matrimonio y éste no contraviene ninguna disposición legal, en cuyo caso el Juez lo aprobará de plano, decretando el divorcio en la misma resolución.

- De existir acuerdo, el Juez decretará el divorcio y en la misma resolución dejará expedito el derecho de las partes para que lo hagan valer durante la continuación del juicio (en el caso de la legislación de Coahuila) o en la "vía incidental" (según los códigos civiles –procesal y sustantivo– de la Ciudad de México y de Aguascalientes), exclusivamente en lo que concierne al convenio.

60. En este punto conviene mencionar que existe discrepancia en la denominación que cada legislación otorga a la resolución que decreta el divorcio sin resolver la totalidad de sus consecuencias. Así, el artículo 295 del Código Civil de Aguascalientes la denomina *sentencia*, en tanto que el numeral 162 del código procesal familiar de Coahuila se refiere a ella como la *resolución de divorcio* y, por su parte, la normatividad civil de la Ciudad de México no le da denominación alguna, pues solamente establece que el Juez "*decretará el divorcio*".

61. Precisamente en cuanto a la denominación que el legislador atribuye a los diferentes tipos de resoluciones emitidas en el procedimiento de divorcio, cabe destacar que en el caso de la legislación de la Ciudad de México, se advierte una antinomia en su normatividad, pues mientras que el artículo 281 del Código Civil dispone que la resolución que decreta el divorcio y aprueba en sus términos el convenio constituye una *sentencia*, el numeral 272-B del Código de Procedimientos Civiles de la entidad, establece que ante el acuerdo de las partes con el convenio presentado el Juez decretará el divorcio *sin necesidad de dictar sentencia*, lo que pone en evidencia que, para la resolución del asunto, debe atenderse más a la naturaleza jurídica de la resolución judicial de que se trata que a la denominación que el legislador le haya otorgado, de la misma manera en que esta Primera Sala interpretó el tema de que las cuestiones inherentes deben resolverse en la "vía incidental", cuya resolución ocurre en la fase conclusiva ante la imposibilidad de negociación o conciliación entre las partes.

62. **Resolución en la fase conclusiva.** Por cuanto a las pretensiones de consecuencia, el Código de Procedimientos Familiares para el Estado de Coahuila de Zaragoza, vigente a partir del año dos mil quince, es claro en establecer que, decretado el divorcio, en caso de existir cuestiones pendientes sobre las que no haya habido acuerdo entre las partes, el proceso debe continuar conforme a las reglas del juicio oral, incluso, se otorga un plazo de nueve días a las partes para posicionarse sobre la propuesta y la contrapropuesta del convenio,¹¹ lo que no ocurre en las legislaciones de la Ciudad de México y de Aguascalientes, en las que se establece que, de no aprobarse el convenio el Juez decretará el divorcio y dejará expedito el derecho de las partes para que lo hagan valer por la vía incidental.

¹¹ "Artículo 162. Aprobación parcial o total del convenio.—En caso que ambos cónyuges hubieren presentado la solicitud, que lleguen a un acuerdo parcial o total respecto de la propuesta de convenio o que no se hubiere suscitado controversia respecto de su contenido, si éste no contraviene ninguna disposición legal, la o el Juez, oyendo al Ministerio Público, aprobará lo conducente en la misma resolución de divorcio."

"Artículo 163. Trámite de la inconformidad a la propuesta de convenio o a la contrapropuesta.—De no haber acuerdo sobre la propuesta de convenio, luego de decretar el divorcio, de oficio la o el Juez correrá traslado personal al solicitante con la contrapropuesta, la expresión de los hechos en que se funda y las pruebas ofrecidas, por un plazo de nueve días para que manifieste lo que a su interés convenga y ofrezca las pruebas de su intención.—El solicitante podrá, en la vista indicada, formular a su vez las pretensiones que estime oportunas, expresando los hechos en que se funde y ofrezca las pruebas que las justifiquen. De este escrito se dará vista al cónyuge que no pidió el divorcio por tres días para que manifieste lo que a su interés convenga."

"Artículo 164. Continuación del procedimiento conforme a las reglas del juicio oral.—Sin perjuicio de decretar el divorcio y desahogadas las vistas que se hayan mandado dar, en su caso respecto de las dilatorias opuestas, o transcurrido el término para ello, la o el Juez determinará lo conducente en los términos del artículo 69 de este ordenamiento."

63. Al respecto, si tales preceptos se interpretan en el sentido de dar por concluido el expediente en la fase postulatoria, en el que se deje expedito el derecho de los cónyuges para que posteriormente lo hagan valer por vía de acción incidental; esto es, sin resolver en este proceso dichas pretensiones accesorias, e imponiendo a las partes la carga de volver a iniciar el litigio al respecto, mediante el ejercicio de una acción incidental, esta intelección lleva a contraponer el precepto con el derecho a la jurisdicción, consignado en el artículo 17 constitucional, en atención a que las pretensiones consecuenciales de que se trata se encuentran unidas indisolublemente a la principal de divorcio, por lo que no necesitan siquiera ser planteadas expresamente en la demanda y en la contestación, al constituir consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, sobre las cuales, además, ya se impuso a las partes la carga de fijar una posición en sus escritos iniciales y de ofrecer los medios de prueba conducentes, de manera que se dejaría inconclusa una causa, injustificadamente, hasta que se volviera a promover.

64. No obstante, la expresión mencionada admite también otra interpretación, en la cual la expresión de dejar expedito el derecho de los cónyuges para hacerlo valer en la vía "incidental", sólo constituye un enunciado dirigido a enfatizar que el procedimiento debe continuar, pero ya no por el cauce de la vía ordinaria, sino por otro más breve y ágil, como son los trámites dados originalmente para los incidentes, esto es, que se brinda a las partes la oportunidad de continuar haciendo valer los derechos ya planteados en la demanda y en la contestación y de allegar al expediente los medios de prueba ofrecidos en tales escritos, en un vehículo más ágil y rápido, que se aborda en la fase en que ya iba el primero (la vía ordinaria), sin necesidad de volver a iniciar la travesía procesal. Esto es, que queda expedito para las partes su derecho a continuar la sustanciación de la controversia, a partir de la etapa subsecuente a la postulatoria, en lo que no esté resuelta, mediante los trámites previstos por la ley para la sustanciación de los incidentes, por lo que toca a las etapas faltantes, en lugar de proseguir la tramitación contemplada para la vía ordinaria; esto con el único fin de imprimirle mayor celeridad al asunto y abrir a las partes una especie de atajo procedimental o de transbordo a un mecanismo que corre a mayor velocidad.

65. En este enfoque, las partes estarán haciendo valer en el trámite seguido después de la escisión, los derechos ya planteados en los escritos de demanda y contestación ordinarios, y concluirán la aportación del conjunto de pruebas ofrecidas por los contendientes; de modo que, en esta hipótesis, corresponde al Juez dictar sentencia de divorcio, sólo si están satisfechos los requisitos del debido proceso legal para ese efecto y proveer para ordenar la continuación del juicio respecto del resto de las pretensiones, sobre las cuales se dictará una única sentencia que será necesariamente definitiva y no

interlocutoria, porque resuelve un proceso principal y no un proceso incidental o un incidente, como se explicó por esta Primera Sala en las tesis que llevan por rubros los siguientes:

"DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. ALCANCE PROCESAL DE LA EXPRESIÓN 'DEJANDO EXPEDITO EL DERECHO DE LOS CÓNYUGES' CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 287 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL."¹²

"DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. ALCANCE DE LA REMISIÓN QUE HACE EL ARTÍCULO 287 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL A LA 'VÍA INCIDENTAL'."¹³

"UNIDAD DEL JUICIO DE DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA (LEGISLACIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL)."¹⁴

66. La razón que subyace en los criterios apuntados radica en que la naturaleza principal de las pretensiones que se dilucidan, determina que el incidente no es un medio idóneo para resolver una cuestión de este tipo, por ende, la pretensión relativa a regular judicialmente las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, quedan comprendidas en el litigio que se plantea con la demanda de divorcio, ya que se exige al actor la propuesta de un convenio sobre dichas consecuencias de divorcio, la exposición de los hechos relativos y el ofrecimiento de las pruebas conducentes, y a la parte demandada la obligación de expresar su aceptación o rechazo de dicha propuesta, de formular una contrapropuesta, en su caso, de exponer también sus hechos en correlación con los expuestos por el demandante, y de ofrecer también los medios de prueba con los que pretenda afianzar su posición.

67. Por tanto, desde aquella fase inicial, la ley apunta claramente a que lo relativo a las consecuencias inherentes a la disolución del matrimonio, no

¹² Tesis 1a. CCLV/2012 (10a.), publicada en la página ochocientos del Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. (Registro digital: 2002759)

¹³ Tesis 1a. CCLIX/2012 (10a.), publicada en la página setecientos noventa y nueve del Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época (registro digital: 2002758).

¹⁴ Tesis 1a. CCLXIII/2012 (10a.), publicada en la página ochocientos cuarenta y cinco del Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época. (registro digital: 2002930)

deben considerarse sujetas a un juicio incidental que pudiera iniciarse en el curso del proceso de divorcio, y tampoco de un incidente, porque no se trata de cuestiones secundarias que surjan o puedan surgir en el curso del procedimiento principal, sino que ya están comprendidas en éste desde el principio.

68. Hasta aquí la descripción en torno a los dos momentos del proceso en que las pretensiones formuladas pueden quedar decididas válida y definitivamente durante el juicio de divorcio sin expresión de causa, de acuerdo al trámite establecido en cada una de las legislaciones aplicadas en los casos que participan en esta contradicción.

69. Como consecuencia de las consideraciones precedentes, se concluye que el sistema sustantivo y procesal que rige al divorcio sustentado únicamente en la voluntad de uno o ambos cónyuges, contenida en las legislaciones de la Ciudad de México, Aguascalientes y Coahuila, permiten adoptar los criterios siguientes:

a. Los elementos indispensables para la actualización de esta modalidad del divorcio son: A) la existencia del matrimonio; y, B) la manifestación de voluntad, de uno o ambos cónyuges, de no continuar con la relación marital, de manera que mientras no se encuentren acreditados plenamente esos extremos no será válido decretar el divorcio en ninguna etapa procesal.

b. El ejercicio de la pretensión de divorcio lleva inmersa como pretensión imprescindible, la de regular las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial, por lo que ambas forman parte de la litis sometida a la decisión jurisdiccional, lo que trae como consecuencia que no deba darse por concluido el procedimiento, sino hasta que este tema *decidendum* quede resuelto judicialmente o por convenio sancionado por el Juez.

c. Para que la demanda de divorcio esté ajustada a derecho, debe incluir una propuesta de convenio respecto de la pretensión dependiente, apoyada en hechos, así como de ofrecer las pruebas conducentes sobre esos hechos.

d. La contestación a la demanda debe cumplir con la carga de expresar si acepta la propuesta de convenio hecha por la parte actora, de admitir o negar los hechos que le sirven de base y, en su caso, de hacer una contrapropuesta fundada en hechos, así como la de ofrecer el material probatorio atinente a las cuestiones controvertidas y exhibir los documentos que obren en su poder.

e. El procedimiento es susceptible de escisión, en cuyo caso puede concluir válidamente con la emisión de dos resoluciones definitivas: una sobre la pretensión principal, y otra respecto a las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial.

f. En ese sentido, la decisión de litigio puede dictarse en la fase postulatoria o en la etapa conclusiva, conforme a lo siguiente: En la fase postulatoria se dictará sentencia definitiva total, si se encuentra integrada válidamente la relación jurídica procesal, probados los elementos de la acción de divorcio, y las partes han llegado a un convenio sobre las consecuencias inherentes a la disolución del matrimonio. En ella se decretará el divorcio y aprobará el convenio de plano, si procede legalmente, para concluir así el proceso.

En cambio, si se satisfacen los requisitos para decretar la disolución del matrimonio, pero no hay acuerdo sobre la pretensión relativa a las consecuencias del divorcio, se procederá a la escisión de la causa, para dictar la sentencia de divorcio y convocar a las partes para hacer valer sus derechos durante la continuación del juicio que habrá de concluir con la resolución de la contienda referente a la pretensión de regular las consecuencias del divorcio.

70. Sobre la base de esas consideraciones es el caso, entonces, de analizar qué naturaleza tiene la resolución que decreta el divorcio en la fase postulatoria sin analizar la totalidad de las pretensiones de consecuencia, tema sobre el cual versa la presente contradicción de tesis.

71. Para tal efecto debe atenderse a lo previsto en los artículos 107, fracción III, inciso a), constitucional¹⁵ y 170, fracción I, de la Ley de Amparo,¹⁶

¹⁵ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

"a) **Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio**, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior. ..."

¹⁶ **Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

ya que prevén que es procedente el amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo.

72. Así, por sentencia definitiva se entiende aquella que decide el juicio en lo principal, esto es, aquello que haya motivado la litis, ya sea que se condene o absuelva, según proceda, en forma que la materia misma del juicio quede ya definitivamente juzgada por la autoridad común.¹⁷

73. Por su parte, por resolución que pone fin al juicio es la que sin decidirlo en lo principal, lo da por concluido.

74. Sobre esas bases, se estima que la resolución que decreta el divorcio, sin resolver sobre las cuestiones inherentes al matrimonio constituye una sentencia definitiva.

75. No queda inadvertido para esta Primera Sala que, en las contradicciones de tesis 63/2011, 180/2011 y 135/2011 de su propio índice, al interpretar la legislación del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, en una consideración *obiter dicta* se afirmó que la determinación que decreta el divorcio constituye un auto definitivo.

76. Esa aseveración, que no fue el tema sustancial de dichas contradicciones de tesis, pero que sirvió para ordenar, interpretar e integrar el procedimiento de divorcio entonces recién instaurado en la legislación local del Distrito Federal, en cuya normatividad se encontraron ciertas dificultades por las fricciones, tensiones e incluso la existencia de algunas antinomias en su regulación, atendió a lo dispuesto en el artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles, que dice:

"I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

"Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias condenatorias, absolutorias y de sobreseimiento, podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito. ..."

¹⁷ Tesis aislada de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 8, Cuarta Parte, materia común, de la Séptima Época, página 59, registro digital: 242437, de rubro: "SENTENCIA DEFINITIVA, QUE DEBE ENTENDERSE POR, PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO DIRECTO."

"**Artículo 79.** Las resoluciones son:

"I. Simples determinaciones de trámite y entonces se llamarán decretos;

"II. Determinaciones que se ejecuten provisionalmente y que se llaman autos provisionales;

"III. Decisiones que tienen fuerzas de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, y se llaman autos definitivos;

"IV. Resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenado, admitiendo o desechando pruebas, y se llaman autos preparatorios;

"V. Decisiones que resuelven un incidente promovido antes, o después de dictada la sentencia, que son las sentencias interlocutorias;

"VI. Sentencias definitivas."

77. Con fundamento en esa norma se afirmó que la determinación que resuelve el divorcio sin aprobar la totalidad de las cuestiones inherentes a éste, constituye un auto definitivo, porque la decisión relativa a ese tema tiene esa fuerza concluyente, en tanto que impide la prosecución del juicio respecto de esa precisa pretensión.

78. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema lleva a sostener que tal determinación no tiene el carácter que entonces se le atribuyó, sino el de una sentencia definitiva, pues una de las características de los autos definitivos es que impiden la decisión de fondo al paralizar o impedir la prosecución del juicio, lo que no acontece en el caso, pues no es que la resolución de divorcio impida que continúe el juicio, antes bien, lo concluye en una parte al resolver de fondo una de las pretensiones planteadas, de hecho, la principal de ellas, cuya consecuencia es escindirla de las restantes sobre las que el juicio habrá de continuarse hasta su resolución en una sola sentencia.

79. Esto se justifica porque, como se expuso, la litis se integra con las pretensiones del divorcio y de las cuestiones inherentes al matrimonio, respecto de las cuales cada una tiene su resolución.

80. El divorcio es uno de los medios previstos en la ley para extinguir el vínculo matrimonial; esto es, la voluntad libre de quienes contrajeron matrimonio es la causa para que se produzca la unión conyugal. En virtud de que la creación del vínculo y su duración se sustentan en la libre voluntad de los

cónyuges, es consecuencia natural que, en pleno ejercicio de ella, cualquiera de los cónyuges pueda hacer cesar esa unión. En ese sentido, es suficiente para solicitar el divorcio la manifestación de uno de los cónyuges, sin soslayar que pueden solicitarlos ambos. Esto implica que las partes cumplan con los requisitos previstos en la ley, por ejemplo, que la demanda contenga los requisitos legales, se ofrecieran pruebas de la pretensión de divorcio, esto es, la celebración del matrimonio y la voluntad del o los demandantes de no continuar con el vínculo matrimonial; el enjuiciado no cuestione la existencia de esos elementos y no oponga excepciones respecto de esos elementos, ni defensas que estén encaminadas a demostrar la falta de algún presupuesto procesal.

81. Así, el escrito presentado por la parte actora en el que solicita el divorcio se traduce en una verdadera demanda que culmina con una sentencia que resuelve sobre esa pretensión, ya que se trata de un procedimiento contencioso, al poder surgir la posibilidad de cuestionar los elementos de la acción, así como los presupuestos procesales o las condiciones necesarias para el dictado de la sentencia de fondo.

82. Esto, al margen de que la existencia de un proceso no depende necesariamente de que en el juicio se produzca un litigio, ya que si en el juicio respectivo el demandado se allana, confiesa los hechos, esas circunstancias no provocan que sea indebido hablar de proceso o de sentencia, entendida como la resolución que da respuesta a la pretensión demandada, la cual puede ser acogida, negativa, si se rechaza, o una respuesta que no verse sobre el fondo, por no constituirse debidamente el proceso, al faltar un presupuesto procesal.

83. Bajo esa línea argumentativa, durante el procedimiento de divorcio, uno de los supuestos que se puede actualizar es que no exista controversia sobre el divorcio y sí respecto del convenio sobre las cuestiones inherentes al matrimonio.

84. Entonces, el procedimiento es susceptible de escisión, para resolver sobre el divorcio por no encontrarse alguna situación que impida emitir resolución sobre ello o porque las partes estuvieron de acuerdo con la disolución del vínculo matrimonial, en cuyo caso puede concluir válidamente con la emisión de dos sentencias definitivas: una sobre la pretensión principal –el divorcio– y la otra respecto a las consecuencias inherentes a la disolución del vínculo matrimonial.

85. Luego, al escindir el proceso, el Juez dicta la resolución que decreta la disolución del vínculo matrimonial y dispone la continuación del procedimiento sobre las cuestiones inherentes a aquél.

86. Sobre esas bases, si el artículo 170 de la Ley de Amparo dispone que sentencia definitiva es la que decide el juicio en lo principal para la procedencia del juicio de amparo directo. En el caso, en el juicio de divorcio sin expresión de causa se resuelven sobre dos pretensiones: el divorcio y las cuestiones inherentes a la disolución del vínculo matrimonial; cuando ya no existe controversia sobre el divorcio y sí respecto de las demás cuestiones inherentes, en aquélla se decide sobre esa pretensión principal, es decir, disolver la disolución del vínculo matrimonial, por lo que esta resolución constituye sentencia definitiva, respecto de la cual es procedente el juicio de amparo directo.

VI. Decisión

87. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA, AUN SIN RESOLVER LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES INHERENTES AL MATRIMONIO, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COAHUILA Y AGUASCALIENTES). El juicio de divorcio sin expresión de causa es un proceso en el que se ventilan dos pretensiones, a saber: la disolución del vínculo matrimonial y la regulación de las consecuencias inherentes a ésta. Ahora bien, cuando las leyes locales que lo regulan, admiten la posibilidad de escisión, siempre que se actualicen ciertos supuestos, el proceso iniciado en común puede culminar con más de una sentencia definitiva y no sólo con una en la que se decida la totalidad del litigio. En el caso del juicio en cuestión, la resolución que decreta el divorcio concierne a la controversia principal, por lo que materialmente es una sentencia definitiva, independientemente de las alusiones o denominaciones formales con las que se refiera a ella el legislador, en contra de la cual procede el juicio de amparo directo en conformidad con el artículo 170 de la Ley de Amparo, ante un Tribunal Colegiado de Circuito, y no el juicio de amparo indirecto ante un Juez de Distrito.

88. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio que sostiene el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

y el sustentado por los Plenos del Octavo y del Trigésimo Circuito a que este expediente 104/2019, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Nota: La tesis aislada 1a. CCXLIX/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 813, con número de registro digital: 2002776.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA, AUN SIN RESOLVER LA TOTALIDAD DE LAS CUESTIONES INHERENTES AL MATRIMONIO, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO (LEGISLACIONES DE LA CIUDAD DE MÉXICO, COAHUILA Y AGUASCALIENTES).

El juicio de divorcio sin expresión de causa es un proceso en el que se ventilan dos pretensiones, a saber: la disolución del vínculo matrimonial y la regulación de las consecuencias inherentes a ésta. Ahora bien, cuando las leyes locales que lo regulan, admiten la posibilidad de escisión, siempre que se actualicen ciertos supuestos, el proceso iniciado en común puede culminar con más de una sentencia definitiva y no sólo con una en la que se decida la totalidad del litigio. En el caso del juicio en cuestión, la resolución que decreta el divorcio concierne a la controversia principal, por lo que materialmente es una sentencia definitiva, independientemente de las alusiones o denominaciones formales con las que se refiera a ella el legislador, en contra de la cual procede el juicio de amparo directo en conformidad con el artículo 170 de la Ley

de Amparo, ante un Tribunal Colegiado de Circuito, y no el juicio de amparo indirecto ante un Juez de Distrito.

1a./J. 1/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 104/2019. Entre las sustentadas por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Pleno del Octavo Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis y/o criterio contendientes:

El emitido por el Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 244/2019, en el que sostuvo que la resolución que únicamente decreta la disolución del vínculo matrimonial en el juicio de divorcio por manifestación unilateral de la voluntad tiene la naturaleza jurídica de una sentencia definitiva, en contra de la cual procede el juicio de amparo directo, en términos de los artículos 170 de la Ley de Amparo y 37, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El sostenido por el Pleno del Octavo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 3/2016, que dio origen a la tesis jurisprudencial PC.VIII. J/5 C (10a.), de título y subtítulo: "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA O INCAUSADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 362 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA (DEROGADO). CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA, PREVISTA EN EL NUMERAL 582, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA (DEROGADO), SIN RESOLVER LAS DEMÁS CUESTIONES INHERENTES AL MATRIMONIO, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1353, con número de registro digital: 2014149; y,

El sustentado por el Pleno del Trigésimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 6/2016, que dio origen a la tesis jurisprudencial PC.XXX. J/18 C (10a.), de título y subtítulo: "DIVORCIO SIN EXPRESIÓN DE CAUSA. LA RESOLUCIÓN QUE LO DECRETA SIN APROBAR EN SU TOTALIDAD EL CONVENIO QUE REFIERE EL ARTÍCULO 289 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO ES DEFINITIVA, POR LO QUE EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de abril de 2017 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1256, con número de registro digital: 2014148.

Tesis de jurisprudencia 1/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 153/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS. 16 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO A FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal,⁵ 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, parte final, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁶ en atención a que se trata de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y derivados de asuntos en materia penal, sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** El Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, cuenta

⁵ Aplicado conforme al criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. 1/2012 (10a.) de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, materia común, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, «con número de registro digital»: 2000331.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

con legitimación para formular la denuncia de la posible contradicción de tesis, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II y 227, fracción II de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito.

1. Amparo en revisión 400/2018, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito.

a) Antecedentes del caso

El dos de abril de dos mil dieciocho, la Juez del Tribunal de Enjuiciamiento del Primer Circuito Judicial de Pachuca de Soto, Hidalgo, dictó sentencia condenatoria en el juicio oral ***** contra *****, por su responsabilidad en la comisión del delito asalto agravado. El dos de mayo siguiente, al no haberse interpuesto ningún recurso contra la sentencia condenatoria, la misma Juez emitió proveído mediante el cual la declaró firme.

En contra de tal proveído, el sentenciado interpuso recurso de apelación, que se registró como toca de apelación *****, en la Sala Colegiada del Sistema Penal Acusatorio del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo, quien el uno de julio de dos mil dieciocho determinó no admitirla a trámite.

Inconforme, el sentenciado promovió demanda de amparo contra la resolución emitida por la Sala Colegiada antes referida. Del asunto toco conocer al Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Hidalgo, quien lo registró como amparo indirecto *****.

Seguido el trámite respectivo, el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, el Juez de amparo celebró audiencia constitucional en la que dictó resolución, determinando **sobreseer** en el juicio porque el quejoso no cumplió con el principio de definitividad previsto en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo al no interponer en contra del acto reclamado el recurso de

revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado para su estudio al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito y registrado como *****. Por oficio ***** del secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se ordenó remitir el asunto al Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región para que dictara sentencia en su apoyo. En consecuencia, una vez recibidos los autos, el Tribunal Colegiado Auxiliar registró el asunto bajo su índice como ***** y el veintidós de marzo de dos mil diecinueve pronunció sentencia en la que determinó, por mayoría de votos, confirmar la resolución recurrida.

b) Consideraciones del Tribunal Colegiado⁷

Para llegar a tal conclusión, el Tribunal Colegiado Auxiliar determinó que fue correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de amparo, toda vez que el quejoso efectivamente faltó al principio de definitividad que rige el procedimiento de amparo, por las siguientes razones:

Indicó que contra el acuerdo de trámite en que la Sala Colegiada determinó no admitir la apelación, procedía el recurso ordinario de revocación, previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que es procedente contra cualquier acuerdo de mero trámite y que el recurrente no interpuso en su momento.

En ese sentido, sustentó que el acuerdo referido efectivamente era de mero trámite, puesto que no resolvió el fondo de la causa penal o alguna otra cuestión relacionada con el mismo, tal y como lo establece el artículo 67, primer párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, puesto que dicha decisión de ninguna forma constituye un análisis de fondo y sólo es atinente a un aspecto procedimental que se resuelve fuera de audiencia sin necesidad de escuchar a las partes, salvo que se trate de una cuestión compleja a criterio del órgano jurisdiccional, esto último de conformidad con lo dispuesto en el numeral 466, fracción II, del mismo código.

Determinó que lo así considerado, evidenciaba que las posibles violaciones que hubiese generado la emisión del acto reclamado eran de índole

⁷ Contradicción de tesis 153/2019, fojas 10 a 44.

procesal que de ninguna manera se traducían en violaciones a derechos humanos o sustantivos previstos en la Constitución Federal que constituyeran una excepción para no agotar el principio de definitividad, y esa circunstancia, de ninguna forma violentaba el principio pro persona.

Fundamentó su consideración en la tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA.",⁸ señalando a su vez que las tesis de títulos y subtítulos: "PRUEBAS EN LA AUDIENCIA DE VINCULACIÓN A PROCESO. EL PRONUNCIAMIENTO DEL JUEZ DE CONTROL DE NEGAR LA PETICIÓN DE EXCLUIR ALGUNOS DATOS DE AQUÉLLAS, PLANTEADA COMO INCIDENCIA POR LA DEFENSA DEL ACUSADO, NO ES UNA DETERMINACIÓN DE MERO TRÁMITE, POR LO QUE EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL RECURSO DE REVOCACIÓN, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 465 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES."⁹ y "DEFINITIVIDAD EN EL AMPARO. COMO EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO, ES INNECESARIO AGOTAR LOS MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES DIRECTAS A LOS DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL O EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN QUE EL ESTADO MEXICANO SEA PARTE."¹⁰ no resultaban aplicables, como aducía el recurrente, por estar la primera tesis referida a incidencias surgidas en la audiencia de vinculación a proceso, cuando el acto reclamado aparece dictado fuera de audiencia y después de dictada la sentencia de primera instancia y, porque en el caso de la segunda tesis, se habían alegado en la demanda de amparo cuestiones de legalidad atinentes a violaciones procesales que se dicen ocurridas durante el procedimiento que culminó con el dictado de la sentencia de primera instancia y posterior auto que la declaró ejecutoriada, recurrido éste en apelación, por más que no fuera procedente como lo reconoce el propio quejoso recurrente.

⁸ Décima Época, «con número de registro digital:» 2005717. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 10/2014 (10a.), página 487, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas».

⁹ Décima Época, «con número de registro digital:» 2011571. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo III, abril de 2016, materia penal, tesis VI.2o.P.33 P (10a.), página 2532, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de abril de 2016 a las 10:29 horas».

¹⁰ Décima Época, «con número de registro digital:» 2003011. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 3, marzo de 2013, materia común, tesis XXX.1o.3 K (10a.), página 1984.

También, que no se cumplía la excepción prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, pues el fundamento legal para el recurso ordinario de revocación era suficientemente claro y el recurrente no necesitaba interpretación adicional para saber que la revocación era procedente contra el acto reclamado.

Señaló que el legislador fue claro al estipular que el recurso de revocación procede en cualquier etapa del procedimiento penal en las que interviene autoridad judicial, en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación.

Lo anterior, a su consideración, muestra que el artículo 465 del código adjetivo nacional no da lugar a ambigüedades ni lecturas contradictorias, si no que su interpretación literal es suficientemente clara y concisa para saber en qué casos procede el recurso de revocación, sin necesidad de señalar un listado ostensivo de las resoluciones recurribles por ese medio.

Reforzó su conclusión aludiendo que también por deducción se podía llegar a la misma, pues el sistema penal sólo prevé dos recursos: la apelación y la revocación, y por tanto, se puede deducir que al no ser procedente el primero, es procedente el segundo.

Por las razones anteriores el Tribunal Colegiado Auxiliar determinó confirmar la sentencia del Juez de amparo, no sin antes señalar que no comparte las consideraciones sustentadas por el ahora tribunal contendiente al emitir la tesis aislada I.9o.P.150 P (10a.).

2. Recurso de queja 20/2017, del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

a) Antecedentes del caso

Ante la Unidad de Gestión Judicial Número Uno del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la Ciudad de México, se siguió la carpeta administrativa ******, en la cual ****** figuraba como ofendida, y ****** como imputada, por la posible comisión de hechos constitutivos de delito.

Durante el trámite de la carpeta administrativa, el Juez de Control del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la Ciudad de México concedió a la imputada la suspensión condicional del proceso; sin embargo, más adelante la ofendida solicitó al Juez de Control del proceso que convocara a las partes para que se debatiera la posible revocación de dicha suspensión, pues alegó

que la imputada dejó de cumplir con las condiciones impuestas. En respuesta, mediante proveído de siete de diciembre de dos mil dieciséis, el Juez de Control negó la solicitud de la imputada por considerar que no se encontraban reunidas las condiciones que pudieran derivar en la revocación de la suspensión condicional del proceso.

Inconforme, la ofendida interpuso recurso de apelación, que se registró como toca ***** , en la Sexta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien por auto de nueve de enero de dos mil diecisiete determinó la no admisión del recurso.

Contra la negativa de admitir el recurso de apelación por parte de la Sala Penal, la ofendida promovió demanda de amparo. Del asunto toco conocer al Juez Séptimo de Distrito en Materia Penal de la Ciudad de México, quien lo registró como amparo indirecto ***** , y el diez de febrero de dos mil diecisiete desechó de plano el juicio de regularidad constitucional, por considerar que se actualizó una causal de improcedencia, consistente en que la quejosa no cumplió con el principio de definitividad previsto en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, pues contra el acto que reclamaba procedía el recurso de revocación, previsto en el artículo 465 del código adjetivo nacional.

Para combatir el desechamiento del juicio de amparo, la quejosa interpuso recurso de queja, que se sometió al conocimiento del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo radicó como ***** .

El referido órgano colegiado dictó sentencia el treinta de junio de dos mil diecisiete, en la que revocó la resolución impugnada y ordenó al Juez de Distrito que emitiera un nuevo auto en que admitiera la demanda de amparo, por las razones que se retomarán a continuación.

b) Consideraciones del Tribunal Colegiado¹¹

En su sentencia, el órgano colegiado inició por definir la causal de improcedencia referente al principio de definitividad, que a su entender consiste en la obligación por parte del promovente de una demanda de amparo, de haber agotado cualquier medio de defensa ordinario dentro del procedimiento, en

¹¹ *Ibíd.*, fojas 65 a 83.

virtud del cual puedan ser anuladas, revocadas o modificadas las determinaciones que estima transgreden su esfera jurídica.

Posteriormente, retomó el fundamento legal del principio de definitividad, es decir, el artículo 61, fracción XXVIII de la Ley de Amparo, así como todo lo dispuesto por el libro segundo, título XII, capítulo I del Código Nacional de Procedimientos Penales, referente a los recursos que pueden intentarse en el contexto del sistema penal acusatorio para controvertir una decisión judicial, entre los que se encuentran la revocación y la apelación.

Al respecto, señaló que la normativa es clara al señalar las determinaciones que son recurribles por medio de apelación, pero que respecto a la revocación únicamente señala que es procedente contra las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

En este sentido, el Tribunal Colegiado estimó que la no admisión del recurso de apelación que la recurrente señaló como acto reclamado en su demanda de amparo, si bien no constituye una resolución dictada en la sustanciación, tampoco puede considerarse una determinación de mero trámite, porque su finalidad es poner el asunto en estado de resolución, y porque para dilucidar si el accionar de la Sala fue o no correcto es necesario realizar un estudio de fondo.

Para reforzar su consideración, respecto que el acto reclamado por la recurrente no es de mero trámite, señaló que sería necesario examinar si la apelación era o no procedente conforme al artículo 160 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que deja claro que se trata de una cuestión de fondo y no de mero trámite.

Además, consideró que al principio de definitividad que el Juez de amparo hizo referencia para no admitir la demanda de amparo de la recurrente, le es aplicable una excepción, prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII de la Ley de Amparo, y que permite al quejoso decidir entre acudir al medio ordinario de defensa o directamente al amparo, cuando la procedencia del referido medio de defensa se sujete a interpretación adicional, o su fundamento legal sea insuficiente para determinarlo.

Al respecto, el Tribunal Colegiado llegó a la conclusión que dicha excepción era aplicable, pues el Código Nacional de Procedimientos Penales no prevé fundamento legal suficiente o bien sin efectuar interpretación adicional, para estimar que contra el acto reclamado por la quejosa procede el recurso

de revocación, pues a su parecer, la literalidad del artículo que prevé la revocación no prevé expresamente que tal recurso sea aplicable contra la no admisión de un recurso de apelación; y porque de otra forma obligaría a la quejosa a realizar una interpretación adicional y sistemática de diversos numerales, lo que de ninguna manera le es exigible, en tanto no está obligada a conocer la ley para interpretarla y establecer técnicamente el medio de impugnación que debía interponer antes del amparo.

Por tanto, consideró que la decisión del Juez de Distrito de no admitir a trámite el juicio de amparo porque previamente se debía agotar el recurso de revocación, era contraria a lo dispuesto en la normatividad de amparo y al derecho a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Federal, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, dado que en atención a la interpretación progresiva de los derechos humanos determinó viable considerar que cuando se "reclama la inadmisión del recurso de apelación en el nuevo sistema de justicia penal mexicano, debe operar la excepción que prevé el actual texto del artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo".

En suma, consideró que en aquellos casos en que no exista fundamento legal suficiente o se requiera interpretación adicional para interponer alguno de los medios de defensa, como en el caso, la parte afectada podía combatir la determinación que le causaba afectación directamente a través del juicio de amparo, sin necesidad de agotar previamente el principio de definitividad.

Posteriormente, con base en las consideraciones antes descritas, que sirvieron para resolver los autos del recurso de queja 20/2017, el Tribunal Colegiado de conocimiento emitió la siguiente tesis aislada:

"DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. AL NO PREVER EXPRESAMENTE EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES FUNDAMENTO LEGAL SUFICIENTE, O SIN EFECTUAR INTERPRETACIÓN ADICIONAL, RESPECTO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVOCACIÓN CONTRA LA DETERMINACIÓN DE LA SALA DE NO ADMITIR A TRÁMITE EL DIVERSO DE APELACIÓN, SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN A ESTE PRINCIPIO, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, ÚLTIMA PARTE, DE LA LEY DE LA MATERIA. Los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevén el

derecho de acceso a la impartición de justicia –acceso a una tutela judicial efectiva–. Por ello, es correcto establecer que se actualiza la excepción al principio de definitividad contenida en el artículo 61, fracción XVIII, última parte, de la Ley de Amparo, en razón de que el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales no prevé expresamente la procedencia del recurso de revocación contra la determinación de la Sala de no admitir a trámite el diverso de apelación. Lo que se traduce en que no existe fundamento legal suficiente, o bien, sin efectuar interpretación adicional, para estimar que aquel recurso (revocación) procede contra el supuesto que interesa (no admisión de la apelación). Lo que traería como consecuencia que, en todo caso, el recurrente tendría que realizar una interpretación adicional y sistemática de diversos numerales, que no se obtiene directamente de la redacción de los preceptos que regulan la procedencia del recurso de revocación mencionado, contra el acto que pretende combatir. Ejercicio de interpretación que no es exigible a la parte recurrente, al no estar obligada a conocer la ley para interpretarla y establecer técnicamente el medio de impugnación que debe oponer antes de ejercer la acción de amparo, en términos de la excepción al principio de definitividad, contenida en el artículo 61, fracción XVIII, última parte, invocado."¹²

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** De conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la nueva mecánica para abordar la procedencia de las contradicciones de tesis, no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la tesis de jurisprudencia P./J. 26/2001, emitida por el Tribunal Pleno, cuyo rubro dice: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."¹³ puesto que dicho criterio fue ya interrumpido.

Con base en ello, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe pasar por una serie de reflexiones que abarquen desde la finalidad de la resolución del conflicto hasta la justificación mínima que en cada caso concreto debe acreditarse.

¹² Jurisprudencia (sic) I.9o.P.150 P (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, materias común y penal, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 2896, «con número de registro digital:» 2014416, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas».

¹³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, «con número de registro digital:» 190000.

Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 225 a 227 de la Ley de Amparo vigente; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto y, de esta forma, dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.¹⁴

Las normas citadas expresan, como condición para la procedencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean contradictorios. El sentido del concepto "contradictorio"; sin embargo, ha de entenderse cuidadosamente en función no tanto del estado de los criterios enfrentados sino de la finalidad antes apuntada: la unificación de criterios. Es decir, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio.

La esencia de la contradicción, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto mismo. Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.¹⁵

¹⁴ Al respecto, véase la jurisprudencial 1a./J. 47/97 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241, «con número de registro digital:» 197253.

¹⁵ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital:» 164120. Así como en la tesis aislada P. XLVII/2009 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS

En ese sentido, las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver, deben avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.

Resumiendo: si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las condiciones¹⁶ siguientes:

1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales;¹⁷ y,

EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital:» 166996. Además, resulta aplicable el criterio plasmado por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 23/2010 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, «con número de registro digital:» 165076.

¹⁶ Particularmente, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 22/2010 de esta Primera Sala de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, «con número de registro digital:» 165077.

¹⁷ Respecto de este punto, véanse la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital:» 164120. La tesis aislada P. XLVII/2009 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS

3. Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorias, lo que dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

A partir de lo expuesto, esta Primera Sala considera que en el caso **si** existe la contradicción de criterios denunciada, por las razones que se exponen a continuación:

1. Emisión de un criterio o tesis a partir de un ejercicio interpretativo.

En primer lugar, del análisis de los criterios contendientes es posible desprender que los Tribunales Colegiados involucrados en el presente asunto realizaron un ejercicio interpretativo para resolver los casos sujetos a su jurisdicción y emitieron respectivas sentencias en las que plasmaron los argumentos que consideraron pertinentes para sostener su decisión, sin que se advierta que alguno de ellos se hubiese limitado a aplicar jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Existencia de punto de toque o contacto.

Por otra parte, de las constancias que obran en el expediente también se advierte que ambos Tribunales Colegiados resolvieron respectivos casos en los que se vieron obligados a abordar mismos puntos de estudio, en específico: **i)** determinar si en contra de la determinación de no admitir el recurso de apelación debe agotarse el recurso ordinario de revocación, previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, antes de acudir al juicio de amparo, y en su caso; **ii)** establecer si es aplicable la excepción al principio de definitividad prevista en **el artículo 61, fracción XVIII, último**

DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, «con número de registro digital:» 166996. Tesis aislada P. V/2011 del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, «con número de registro digital:» 161666; y finalmente, la tesis jurisprudencial 1a./J. 5/2000 de esta Primera Sala de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XI, junio de 2000, página 49, «con número de registro digital:» 191753.

párrafo, de la Ley de Amparo, que permite al quejoso decidir entre acudir al medio ordinario de defensa o directamente al amparo, cuando su procedencia se sujete a interpretación adicional, o su fundamento legal sea insuficiente para determinarlo.

Sin que se considere una diferencia importante en el asunto, que en el caso del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, el acto reclamado por el quejoso fue la determinación de la Sala Colegiada mediante la cual tuvo por no admitido el recurso de apelación en contra de una sentencia definitiva dictada en juicio oral; en tanto que en el asunto abordado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el acto reclamado consistió en la determinación de la Sala Penal de no admitir el recurso de apelación de la quejosa, contra un diverso proveído del Juez de Control en el proceso, que consideró como no ha lugar a estudiar la posible revocación de la suspensión condicional del proceso, concedida previamente a la imputada en la carpeta administrativa.

Es así, pues si bien como puede observarse los momentos procesales en que se suscitaron las problemáticas resueltas por los Tribunales Colegiados son distintas, en el fondo resolvieron sobre un mismo problema jurídico en torno a la procedencia del recurso de revocación previsto en el código adjetivo nacional en contra de la inadmisión del recurso de apelación, para efectos del juicio de amparo; razón por la cual se considera que existe punto de toque al respecto entre los criterios sustentados, aunque las determinaciones judiciales en que consisten los actos reclamados sucedieron en distintas etapas del proceso penal.

3. Contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados.

Por último, esta Primera Sala advierte que las consideraciones expresadas por los Tribunales Colegiados involucrados para resolver el problema jurídico precisado en el apartado anterior, resultan contradictorias.

Es así, porque mientras el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región consideró afectado el principio de definitividad, porque el quejoso no agotó el recurso de revocación contra el acuerdo de inadmisión del diverso recurso de apelación, ya que el mencionado acuerdo efectivamente era de mero trámite, puesto que no resolvía el fondo de la causa penal o alguna otra cuestión relacionada con el mismo y sólo era atinente a un aspecto procedimental, que se resolvía fuera de audiencia sin necesidad de escuchar a las partes, salvo que fuera una cuestión compleja a criterio del

órgano jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en el numeral 466, fracción II, del mismo código.

También, indicó que no se cumplía la excepción prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo de la Ley de Amparo, pues el fundamento legal para el recurso ordinario de revocación era suficientemente claro, al estipular que el recurso de revocación era procedente en cualquier etapa del procedimiento penal en las que interviene autoridad judicial, en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación, y el recurrente no necesitaba interpretación adicional para saber que la revocación era procedente contra el acto reclamado, sin necesidad de señalar un listado ostensivo de las resoluciones recurribles por ese medio.

Por su parte, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito sostuvo que la determinación de no admitir el recurso de apelación, exige un estudio de fondo por lo que no es una resolución de mero trámite, como exige el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales para la procedencia del recurso de revocación. Además, tal artículo no señala expresamente contra qué determinaciones procede, por lo que si bien en el contexto del juicio de amparo debe respetarse el principio de definitividad, en el caso concreto se actualizaba la excepción prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo de la Ley de Amparo, que permite al quejoso decidir entre el medio de defensa ordinario o el amparo, para combatir la determinación que estima le causa perjuicio, *"cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla"*.

Así las cosas, resulta evidente que en el caso los Tribunales Colegiados involucrados emitieron criterios sobre un mismo punto de derecho y arribaron a conclusiones distintas.

En efecto, se considera que en el asunto existen dos puntos de toque a resolver por parte de esta Primera Sala, por lo cual será necesario: **i)** determinar si en contra de la no admisión del recurso de apelación en materia penal acusatoria es procedente el recurso ordinario de revocación, previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales; y en su caso, **ii)** establecer si antes de acudir al juicio de amparo debe agotarse dicho medio de impugnación, o bien, se actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, que permite al quejoso decidir entre acudir al medio ordinario de defensa o directamente al amparo, cuando su procedencia se sujete a interpretación adicional, o su fundamento legal sea insuficiente para determinarlo.

QUINTO.—**Estudio del punto en contradicción.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la presente sentencia.

Para el estudio de esta problemática resulta conveniente retomar el precepto normativo que prevé el principio de definitividad, aplicable al procedimiento de amparo:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior: ...

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo. ..."

El principio de definitividad, previsto en el precepto en cita, establece la obligación para los quejosos de agotar cualquier medio de defensa ordinario que esté a su alcance para combatir el acto que estiman les causa agravio. Es decir, para garantizar que el juicio de amparo sea verdaderamente un recurso extraordinario de revisión constitucional, el principio de definitividad obliga a quien quiera iniciar un procedimiento de amparo, a combatir previamente el acto reclamado por los medios ordinarios existentes.

Lo anterior conlleva como excepción la prevista en el último párrafo del artículo citado, pues señala que cuando un gobernado requiera interpretación adicional de una norma, o su fundamento legal sea insuficiente, para determinar que un recurso o medio de defensa ordinario es procedente contra un acto que considera afecta su esfera jurídica de derechos, podrá decidir libremente entre interponer tal medio de defensa o acudir directamente al amparo.

Como fue señalado en apartados anteriores, el primer punto de toque entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes, se refiere a determinar si en contra de la decisión de no admitir un recurso de apelación

en materia penal acusatoria es procedente el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Para efecto de resolver la cuestión resulta conveniente precisar que en los juicios de amparo, que dieron origen a la contradicción, se combatió como acto reclamado la decisión de no admitir un recurso de apelación.

El recurso de apelación encuentra su procedencia en el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales en contra de las resoluciones del Juez de control, el artículo 468 se refiere a la procedencia de las emitidas por el tribunal de enjuiciamiento y el diverso 470 se refieren los supuestos de inadmisibilidad del recurso:

Capítulo II Recursos en particular

Sección II Apelación

Apartado I Reglas generales de la apelación

"Artículo 467. Resoluciones del Juez de Control apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

"Artículo 468. Resoluciones del tribunal de enjuiciamiento apelables

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso. ..."

"Artículo 470. Inadmisibilidad del recurso

"El tribunal de alzada declarará inadmisibile el recurso cuando:

"I. Haya sido interpuesto fuera del plazo;

"II. Se deduzca en contra de resolución que no sea impugnabile por medio de apelación;

"III. Lo interponga persona no legitimada para ello, o

"IV. El escrito de interposición carezca de fundamentos de agravio o de peticiones concretas."

En lo que interesa, el recurso de apelación interpone ante el Juez de control que dictó la resolución o tribunal de enjuiciamiento, respectivamente. Una vez interpuesto se debe correr traslado a las partes, y en su oportunidad se envían los registros al tribunal de alzada que deba conocer del mismo, **quien se pronuncia de plano sobre la admisión del recurso**. Lo anterior está previsto en los artículos 471, 474 y 475 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Apartado II Trámite de apelación

"Artículo 471. Trámite de la apelación

"El recurso de apelación contra las resoluciones del Juez de control se interpondrá por escrito ante el mismo Juez que dictó la resolución, dentro de los tres días contados a partir de aquel en el que surta efectos la notificación si se tratare de auto o cualquier otra providencia y de cinco días si se tratare de sentencia definitiva.

"En los casos de apelación sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público se interpondrá ante el tribunal de enjuiciamiento que dictó la resolución dentro de los tres días contados a partir de que surte efectos la notificación. El recurso de apelación en contra de las sentencias definitivas dictadas por el tribunal de enjuiciamiento se interpondrá ante el tribunal que conoció del juicio, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, mediante escrito en el que se precisarán las disposiciones violadas y los motivos de agravio correspondientes.

"En el escrito de interposición de recurso deberá señalarse el domicilio o autorizar el medio para ser notificado; en caso de que el tribunal de alzada competente para conocer de la apelación tenga su sede en un lugar distinto al del proceso, las partes deberán fijar un nuevo domicilio en la jurisdicción de aquél para recibir notificaciones o el medio para recibirlas.

"Los agravios deberán expresarse en el mismo escrito de interposición del recurso; el recurrente deberá exhibir una copia para el registro y una para cada una de las otras partes. Si faltan total o parcialmente las copias, se le requerirá para que presente las omitidas dentro del término de veinticuatro horas. En caso de que no las exhiba, el órgano jurisdiccional las tramitará e impondrá al promovente multa de diez a ciento cincuenta días de salario, excepto cuando éste sea el imputado o la víctima u ofendido.

"Interpuesto el recurso, el órgano jurisdiccional deberá correr traslado del mismo a las partes para que se pronuncien en un plazo de tres días respecto de los agravios expuestos y señalen domicilio o medios en los términos del segundo párrafo del presente artículo.

"Al interponer el recurso, al contestarlo o al adherirse a él, los interesados podrán manifestar en su escrito su deseo de exponer oralmente alegatos aclaratorios sobre los agravios ante el tribunal de alzada. ..."

"Artículo 474. Envío a tribunal de alzada competente

"Concluidos los plazos otorgados a las partes para la sustanciación del recurso de apelación, el órgano jurisdiccional enviará los registros correspondientes al tribunal de alzada que deba conocer del mismo."

"Artículo 475. Trámite del tribunal de alzada

"Recibidos los registros correspondientes del recurso de apelación, el tribunal de alzada se pronunciará de plano sobre la admisión del recurso."

Es sobre la decisión de inadmisión del recurso de apelación emitida por el tribunal de alzada, que debe dilucidarse si es procedente el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se reproduce a continuación:

Capítulo II Recursos en particular

Sección I Revocación

"Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación

"El recurso de revocación procederá en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación."

"El objeto de este recurso será que el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

De la localización de tal precepto en el código adjetivo nacional se desprende que la figura jurídica del recurso de revocación se trata de uno de los medios de defensa establecidos por el legislador para que las partes puedan recurrir decisiones judiciales en el contexto de un proceso penal acusatorio.

Como puede observarse, del primer párrafo del dispositivo en cita se desprenden al menos dos enunciados normativos en cuanto a la procedencia del recurso, un primero que describe la etapa en que procede: **en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene autoridad judicial**; y un segundo que refiere al tipo de decisiones judiciales que son recu-

ribles a través de este medio de defensa: **las resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación.**

En relación con el primer aspecto, debemos considerar que la materia de la contradicción, descansa determinar si el recurso de revocación es procedente contra el auto que inadmite un recurso de apelación, esto es, dentro de la fase impugnativa del procedimiento.

Para establecer lo anterior, debemos atender al artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales que se refiere a las etapas del procedimiento:

Título II Procedimiento ordinario

Capítulo único Etapas del procedimiento

"Artículo 211. Etapas del procedimiento penal

"El **procedimiento penal** comprende las siguientes etapas:

I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e

b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio; y,

III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

"La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehen-

sión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

"El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."

Como se ve, el precepto normativo considera que el procedimiento penal está conformado por las etapas de investigación (inicial y complementaria), intermedia o de preparación del juicio, y la de juicio, señalando en su último párrafo, que el proceso empieza con la audiencia inicial y concluye con la **sentencia firme**.

Si bien explícitamente no se refiere a la fase impugnativa, de un entendimiento armónico y sistemático del Código Nacional de Procedimientos Penales no puede negarse su integración.

El propio artículo señala que el procedimiento concluye hasta la emisión de sentencia firme. Conforme al diverso precepto 412 del mismo dispositivo legal,¹⁸ sólo quedan firmes las sentencias dictadas en el juicio oral cuando no son recurridas oportunamente, de manera que si impugnan, será hasta que se resuelvan los medios de defensa que podrán calificarse de tal naturaleza.

En este caso, el recurso ordinario procedente en contra de la sentencia es la apelación, cuyo objeto, en términos del artículo 483 del código procesal, es confirmar, modificar o revocar la sentencia, o bien, ordenar la reposición del juicio.¹⁹

De esta manera, es evidente que la fase impugnativa, no sólo en referencia al recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia del juicio,

¹⁸ **Artículo 412. Sentencia firme.**

"En cuanto no sean oportunamente recurridas, las resoluciones judiciales quedarán firmes y serán ejecutables sin necesidad de declaración alguna."

¹⁹ **Artículo 479. Sentencia**

"La sentencia confirmará, modificará o revocará la resolución impugnada, o bien ordenará la reposición del acto que dio lugar a la misma.

"En caso de que la apelación verse sobre exclusiones probatorias, el tribunal de alzada requerirá el auto de apertura al Juez de control, para que en su caso se incluya el medio o medios de prueba indebidamente excluidos, y hecho lo anterior lo remita al tribunal de enjuiciamiento competente."

Artículo 483. Causas para modificar o revocar la sentencia

"Será causa de nulidad de la sentencia la transgresión a una norma de fondo que implique una violación a un derecho fundamental.

"En estos casos, el tribunal de alzada modificará o revocará la sentencia. Sin embargo, si ello compromete el principio de inmediación, ordenará la reposición del juicio, en los términos del artículo anterior."

sino para cualquier medio de defensa ordinario que proceda dentro del juicio oral acusatorio, forma parte de las etapas del procedimiento.

Además, admitir que el recurso de revocación previsto en el artículo 465 citado, solamente es procedente dentro de las etapas a las que expresamente se refiere el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, impactaría negativamente en los fines y principios que inspiraron al nuevo modelo de justicia penal. Pues implicaría aceptar que diversas normas de carácter fundamental para el proceso acusatorio no le son aplicables a la segunda instancia; lo cual es jurídicamente inadmisibles.

Entre estas cuestiones, se podría llegar a establecer que ni el imputado ni la víctima tendrían derecho en la segunda instancia, a una defensa adecuada, a una asistencia jurídica, a que se respeten sus datos personales, pues dichos derechos se encuentran en el "título II" de los "Principios y derechos que rigen en el procedimiento", "capítulo II" sobre los "Derechos en el procedimiento".²⁰

²⁰ Al respecto deben tenerse en cuenta los siguientes artículos:

"Capítulo II

"Derechos en el procedimiento

"Artículo 15. Derecho a la intimidad y a la privacidad

"En todo procedimiento penal se respetará el derecho a la intimidad de cualquier persona que intervenga en él, asimismo se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fijan la Constitución, este código y la legislación aplicable."

"Artículo 16. Justicia pronta

"Toda persona tendrá derecho a ser juzgada dentro de los plazos legalmente establecidos. Los servidores públicos de las instituciones de procuración e impartición de justicia deberán atender las solicitudes de las partes con prontitud, sin causar dilaciones injustificadas."

"Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata

"La defensa es un derecho fundamental e irrenunciable que asiste a todo imputado, no obstante, deberá ejercerlo siempre con la asistencia de su defensor o a través de éste. El defensor deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional.

"Se entenderá por una defensa técnica, la que debe realizar el defensor particular que el imputado elija libremente o el defensor público que le corresponda, para que le asista desde su detención y a lo largo de todo el procedimiento, sin perjuicio de los actos de defensa material que el propio imputado pueda llevar a cabo.

"La víctima u ofendido tendrá derecho a contar con un asesor jurídico gratuito en cualquier etapa del procedimiento, en los términos de la legislación aplicable.

"Corresponde al órgano jurisdiccional velar sin preferencias ni desigualdades por la defensa adecuada y técnica del imputado."

"Artículo 18. Garantía de ser informado de sus derechos

"Todas las autoridades que intervengan en los actos iniciales del procedimiento deberán velar porque tanto el imputado como la víctima u ofendido conozcan los derechos que le reconocen en ese momento procedimental la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen, en los términos establecidos en el presente código."

Así como a admitir que la víctima no tiene derecho a intervenir ante el órgano jurisdiccional de alzada, a contar con un intérprete, o a que se realicen los ajustes al procedimiento si tuviera alguna discapacidad, entre otros.²¹

Tampoco se podría explicar cómo la sentencia de apelación en que se confirma la sentencia de primera instancia, podría poner fin al pro-

"Artículo 19. Derecho al respeto a la libertad personal

"Toda persona tiene derecho a que se respete su libertad personal, por lo que nadie podrá ser privado de la misma, sino en virtud de mandamiento dictado por la autoridad judicial o de conformidad con las demás causas y condiciones que autorizan la Constitución y este código.

"La autoridad judicial sólo podrá autorizar como medidas cautelares, o providencias precautorias restrictivas de la libertad, las que estén establecidas en este código y en las leyes especiales. La prisión preventiva será de carácter excepcional y su aplicación se regirá en los términos previstos en este código."

²¹ **"Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido**

"En los procedimientos previstos en este código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

" ...

"VII. A contar con un asesor jurídico gratuito en cualquier etapa del procedimiento, en los términos de la legislación aplicable;

" ...

"XI. A recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor desde la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal, cuando la víctima u ofendido pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena o no conozca o no comprenda el idioma español;

"XII. En caso de tener alguna discapacidad, a que se realicen los ajustes al procedimiento penal que sean necesarios para salvaguardar sus derechos;

" ...

"XV. A intervenir en todo el procedimiento por sí o a través de su asesor jurídico, conforme lo dispuesto en este código;

" ...

"XXIV. A que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento en cualquiera de las formas previstas en este código;

" ...

"XXVI. Al resguardo de su identidad y demás datos personales cuando sean menores de edad, se trate de delitos de violación contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, violencia familiar, secuestro, trata de personas o cuando a juicio del órgano jurisdiccional sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa;

"XXVII. A ser notificado del desistimiento de la acción penal y de todas las resoluciones que finalicen el procedimiento, de conformidad con los reglas que establece este código;

" ...

"En el caso de que las víctimas sean personas menores de dieciocho años, el órgano jurisdiccional o el Ministerio Público tendrán en cuenta los principios del interés superior de los niños o adolescentes, la prevalencia de sus derechos, su protección integral y los derechos consagrados en la Constitución, en los tratados, así como los previstos en el presente código.

"Para los delitos que impliquen violencia contra las mujeres, se deberán observar todos los derechos que en su favor establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y demás disposiciones aplicables." [El énfasis es propio]

cedimiento²² y a que el tribunal de alzada no es un sujeto del procedimiento penal.²³

En este contexto, es claro que deben interpretarse armónica y sistemáticamente lo que disponen los artículos 211 y 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, concluyendo que el recurso de apelación sí forma parte del procedimiento. Pues por una parte se producirían las condiciones indeseables anteriormente referidas, y además, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales no lo excluye.

²² **Artículo 67. Resoluciones judiciales.**

"La autoridad judicial pronunciará sus resoluciones en forma de sentencias y autos. **Dictará sentencia para decidir en definitiva y poner término al procedimiento** y autos en todos los demás casos. Las resoluciones judiciales deberán mencionar a la autoridad que resuelve, el lugar y la fecha en que se dictaron y demás requisitos que este código prevea para cada caso.

"Los autos y resoluciones del órgano jurisdiccional serán emitidos oralmente y surtirán sus efectos a más tardar al día siguiente. Deberán constar por escrito, después de su emisión oral, los siguientes:

"I. Las que resuelven sobre providencias precautorias;

"II. Las órdenes de aprehensión y comparecencia;

"III. La de control de la detención;

"IV. La de vinculación a proceso;

"V. La de medidas cautelares;

"VI. La de apertura a juicio;

"VII. Las que versen sobre sentencias definitivas de los procesos especiales y de juicio;

"VIII. Las de sobreseimiento, y

"IX. Las que autorizan técnicas de investigación con control judicial previo.

"En ningún caso, la resolución escrita deberá exceder el alcance de la emitida oralmente, surtirán sus efectos inmediatamente y deberá dictarse de forma inmediata a su emisión en forma oral, sin exceder de veinticuatro horas, salvo disposición que establezca otro plazo.

"Las resoluciones de los Tribunales Colegiados se tomarán por mayoría de votos. En el caso de que un Juez o Magistrado no esté de acuerdo con la decisión adoptada por la mayoría, deberá emitir su voto particular y podrá hacerlo en la propia audiencia, expresando sucintamente su opinión y deberá formular dentro de los tres días siguientes la versión escrita de su voto para ser integrado al fallo mayoritario." [El énfasis es propio]

²³ **Artículo 3o. Glosario**

"Para los efectos de este código, según corresponda, se entenderá por:

"...

"X. Órgano jurisdiccional: El Juez de control, el tribunal de enjuiciamiento o el tribunal de alzada ya sea del fuero federal o común;

"...

"XVI. Tribunal de alzada: El órgano jurisdiccional integrado por uno o tres Magistrados, que resuelve la apelación, federal o de las entidades federativas."

Artículo 105. Sujetos de procedimiento penal

"Son sujetos del procedimiento penal los siguientes:

"...

"VII. El órgano jurisdiccional, y ..."

Hecho el análisis anterior, procede verificar qué naturaleza tiene el auto que inadmite un recurso de apelación, esto es, si el mismo es un acuerdo de mero trámite que se resuelva sin sustanciación.

De lo anterior, se sigue que el recurso de revocación es un medio amplio de defensa en varios sentidos, pues el legislador en la materia previó que fuera aplicable en diversos momentos del procedimiento penal, por ejemplo, desde que una carpeta de investigación se judicializa a través de la solicitud de una orden de aprehensión o la celebración de la audiencia inicial, y durante todas las etapas siguientes del proceso penal acusatorio en que interviene alguna autoridad judicial.

De igual forma, el legislador determinó que la procedencia del recurso de revocación no se constriñe a un listado limitativo de decisiones judiciales que son recurribles por este medio, sino que estableció un enunciado jurídico abierto, que permite a las partes intentar el recurso de revocación contra cualquier decisión que se resuelva de mero trámite sin sustanciación.

En este sentido, el auto de no admisión al recurso de apelación debe considerarse una determinación de mero trámite que califica dentro de los supuestos de la revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, como lo establece el artículo 67, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales:

"Artículo 67. Resoluciones judiciales

"La autoridad judicial pronunciará sus resoluciones en forma de sentencias y autos. Dictará sentencia para decidir en definitiva y poner término al procedimiento y autos en todos los demás casos. Las resoluciones judiciales deberán mencionar a la autoridad que resuelve, el lugar y la fecha en que se dictaron y demás requisitos que este código prevea para cada caso."

La decisión de inadmitir un recurso de apelación de ninguna manera involucra la respuesta de los agravios formulados por la parte recurrente, sino su objetivo es el análisis de los requisitos previstos por los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y las hipótesis del artículo 470 del invocado código nacional.

Esto es, su materia descansa exclusivamente en verificar si lo impugnado constituye alguna de las resoluciones del Juez de Control a que se refieren las fracciones I a XI del artículo 467 del Código Nacional, o del Tribunal de Enjuiciamiento previstas en las fracciones I y II del artículo 468; y en corroborar

que el recurso sea oportuno, que lo impugnado no sea apelable, que lo interponga legítima persona y que contenga fundamentos de agravio o peticiones concretas.²⁴

Lo anterior pone de manifiesto que el acuerdo que desecha el recurso de apelación es de mero trámite, es decir, en él únicamente se verifica el cumplimiento a los requisitos de procedencia, por lo que no existe la posibilidad de que se determine alguna otra cuestión que implique el estudio de fondo del asunto.

La interpretación en cuanto a que las decisiones que inadmiten medios de impugnación tienen la naturaleza jurídica de acuerdos de trámite, ha sido establecida por el Alto Tribunal en otros medios de defensa, como es el recurso de reclamación en el juicio de amparo, cuya procedencia, conforme al artículo 104 de la Ley de Amparo, se da para los autos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

En dicho caso, se ha determinado que el acuerdo por el que se desecha el recurso de revisión en amparo directo, al no cumplirse los requisitos como la oportunidad o la legitimación, e incluso, el incumplimiento a lo previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución, que exige el análisis de la demanda de amparo, la sentencia impugnada y los agravios²⁵ para establecer si existe de un tema de constitucionalidad y que su eventual estudio pueda llegar a generar un criterio de importancia y trascendencia, es impugnabile a través del recurso de reclamación por considerarse de trámite.

²⁴ **Artículo 470. Inadmisibilidad del recurso**

"El tribunal de alzada declarará inadmisibile el recurso cuando:

"I. Haya sido interpuesto fuera del plazo;

"II. Se deduzca en contra de resolución que no sea impugnabile por medio de apelación;

"III. Lo interponga persona no legitimada para ello, o

"IV. El escrito de interposición carezca de fundamentos de agravio o de peticiones concretas."

²⁵ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. **En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.**"

Son aplicables, por su contenido y alcance, los siguientes criterios:

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. ALCANCES DEL ESTUDIO QUE EN AQUÉL SE REALIZA SOBRE LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN CUYA ADMISIÓN O DESECHAMIENTO SE IMPUGNA. Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el recurso de revisión, en los juicios de amparo directo, opera a partir de tres presupuestos fundamentales: 1) la existencia de una cuestión propiamente constitucional no determina automáticamente la procedencia del recurso de revisión; 2) la importancia y trascendencia del asunto se exigen como un segundo requisito de procedencia, cuyo cumplimiento se estudiará una vez satisfecho el primero, y entraña una decisión discrecional que parte de los parámetros sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acuerdos generales y, evidentemente, en la interpretación jurisprudencial que de aquéllos se realice; y, 3) la materia del recurso se limitará a las cuestiones propiamente constitucionales. Asimismo, de lo expuesto no debe perderse de vista que el estudio de constitucionalidad se desarrolla con motivo de la interposición de un recurso en el sentido técnico-procesal, de modo que la procedencia de un estudio de fondo también se acota por la posibilidad de que éste pueda traducirse en un beneficio para la parte recurrente. En este contexto, tiene relevancia el contenido del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, que es el marco de referencia para el estudio de la importancia y trascendencia del citado recurso; como lo reconocen sus considerandos segundo, tercero y cuarto, las reformas constitucionales en materia de amparo y derechos humanos ampliaron el espectro de lo que puede entenderse como 'cuestiones propiamente constitucionales'. Por esta razón, el punto tercero del acuerdo, a la luz del considerando quinto, **amplió las facultades del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que analice si fueron interpuestos oportunamente y por parte legitimada; así como si se cuestiona un tema de constitucionalidad, y si un eventual estudio de fondo cumple con los requisitos de importancia y trascendencia**, descritos en el punto segundo. Al respecto, es pertinente señalar que el Acuerdo Plenario 5/1999 abrogado, que regulaba la procedencia de dicho recurso, no confería a la presidencia del Alto Tribunal la posibilidad de revisar la importancia y trascendencia del asunto, de modo que el nuevo acuerdo representa una clara ampliación de sus facultades en la materia. En este contexto, cobran pertinencia los puntos cuarto y sexto del Acuerdo General Plenario Número 9/2015, pues en ellos se reconoce que las notas de importancia y trascendencia del asunto serán revisadas en definitiva por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte, según corresponda, ya sea al estudiar la procedencia de un recurso de revisión admitido, o al conocer del recurso de reclamación contra la admisión o desechamiento del de revisión. Por ello, la posibilidad de

las Salas del Máximo Tribunal de pronunciarse en los recursos de reclamación sobre la importancia y trascendencia de los recursos de revisión, debe entenderse en un sentido amplio, lo cual implica que, además de poder analizar la validez de las razones por las cuales el de revisión fue admitido o desechado según su función como fuente de estándares constitucionales, se encuentran facultadas para pronunciarse sobre la función tutelar del recurso, es decir, para determinar si, preliminarmente, los argumentos de la parte recurrente son inatendibles o inoperantes.²⁶

"RECURSO DE RECLAMACIÓN. ES NECESARIO COMBATIR CADA UNO DE LOS RAZONAMIENTOS AUTÓNOMOS QUE SUSTENTAN EL AUTO POR EL QUE SE DESECHA EL RECURSO DE REVISIÓN. Cuando el presidente de la Suprema Corte desecha el recurso de revisión formulado en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo directo, sustentándose para ello en dos o más razonamientos que, por ser autónomos, pueden subsistir de manera independiente, para poder declarar fundado el recurso de reclamación que se interpone en contra de esa determinación, todos los razonamientos deben ser destruidos."²⁷

De igual forma, el Pleno de este Alto Tribunal al resolver el recurso de reclamación 365/2002,²⁸ derivado de la controversia constitucional 64/2002, señaló que la naturaleza jurídica del auto que admite o desecha una demanda es de mero trámite, pues en él únicamente se dictan las medidas necesarias para la debida integración del expediente, tal como da cuenta la siguiente jurisprudencia:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EN EL ACUERDO QUE ADMITE O DESECHA LA DEMANDA, POR SER DE MERO TRÁMITE, NO ES POSIBLE DETERMINAR CUESTIONES RELATIVAS AL FONDO DEL ASUNTO. Los artículos 22, 25, 26 y 28 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen los requisitos que debe contener la demanda, así como la obligación del Mi-

²⁶ Décima Época, «con número de registro digital:» 2013728. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, materia común, tesis 1a. XXI/2017 (10a.), página 368, «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas».

²⁷ [J] Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 550, «con número de registro digital: 2011769 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas».

²⁸ Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticinco de marzo de dos mil tres, por unanimidad de diez votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

nistro instructor de examinarla, debiendo desecharla si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y si no lo encontrare, admitirla y ordenar emplazar a la demandada para que dentro del plazo legal produzca su contestación; asimismo, en caso de que el escrito fuere irregular u oscuro, establecen que el instructor debe prevenir a los promoventes para que dentro del plazo de cinco días subsanen las irregularidades o lo aclaren. Lo anterior pone de manifiesto que el **acuerdo inicial que admite o desecha la demanda de controversia constitucional es de mero trámite, es decir, en él únicamente deben dictarse las medidas necesarias para la debida integración del expediente, por lo que no existe la posibilidad de que se determine alguna otra cuestión que implique el estudio de fondo del asunto.**²⁹

Por tanto, como se señaló, la determinación a través de la cual un tribunal tiene por no admitido el recurso de apelación dentro del procedimiento penal acusatorio, debe considerarse como un auto de mero trámite, el cual dicho de paso, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, en términos de artículo 475 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esto es, sin sustanciación alguna.

Lo último corrobora que el pronunciamiento sobre la inadmisión del recurso de apelación es impugnabile en el recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció que se debía emitir de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia.

Por lo expuesto, en cumplimiento del artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales citado al inicio de este apartado, es procedente que las partes combatan la decisión de inadmitir el recurso de apelación a través del diverso recurso de revocación.

Determinado lo anterior, cabe preguntarse si los gobernados previamente a la promoción del juicio de amparo en contra de la inadmisión del recurso de apelación deben agotar el recurso de revocación.

Esta Primera Sala estima que, como evidencia el análisis anterior, la expresión "de mero trámite" a que hace referencia el recurso de revocación

²⁹ [J] Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1372, «con número de registro digital: 183579».

corresponde a un enunciado jurídico con una indeterminación tal, que actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII de la Ley de Amparo, por lo que el quejoso puede decidir entre interponer el medio ordinario de defensa que considere aplicable o acudir directamente al juicio de amparo.

Es así, pues hasta este momento no existe jurisprudencia definida por este Alto Tribunal, pues fue esa indeterminación la que generó que uno de los Tribunales Colegiados en contienda estimara que la determinación judicial en cuestión debe ser considerada un acuerdo de mero trámite, en tanto que el otro Tribunal Colegiado estimó que tal decisión implica un estudio de fondo, pues tiene la finalidad de poner el asunto en un estado de resolución, lo que requiere estudiar la procedencia del recurso de apelación.

Lo que muestra que aun entre distintos Tribunales Colegiados de este país, no hay acuerdo en cuanto a lo que debe entenderse por una decisión de "mero trámite", por lo que no es lógico exigirle a los gobernados que interpreten tal enunciado y determinen por sí mismos que el recurso de revocación es o no procedente.

De esta manera, el artículo 465 del código adjetivo nacional no es suficientemente claro y exige a los gobernados realizar una interpretación adicional, ya que el precepto jurídico no dota de un fundamento legal suficiente para determinar la procedencia del recurso de revocación, sino que exige a los gobernados interpretar lo qué debe entenderse por una resolución "de mero trámite".

Lo anterior de ninguna forma significa exigir al legislador que siempre que establezca los requisitos de procedencia de un medio de defensa ordinario estipule un listado limitativo de las decisiones emitidas por autoridad que son recurribles por ese medio, sino que cuando decida establecer su procedencia a través de un enunciado jurídico abierto, como en el caso, lo haga a través de los términos más claros que le sea posible, para garantizar que los gobernados tengan a su alcance el conocimiento de qué resoluciones o actos son combatibles a través de tal medio de defensa.

Sin embargo, **esta condición de incertidumbre**, que actualiza la excepción al principio de definitividad y permite promover el juicio de amparo en contra del auto que inadmite el recurso de apelación sin necesidad de agotar el recurso de revocación, **dejará de materializarse a partir de la obligatoriedad del criterio emitido en esta contradicción de tesis, por la que se determina jurisprudencialmente que contra el auto referido es procedente el recurso de revocación.**

Lo anterior, conforme a la doctrina de la Segunda Sala de este Máximo Tribunal Constitucional, que esta Primera Sala comparte, en donde se ha establecido que la excepción al principio de definitividad que hace optativo el medio de impugnación ordinario, deja de actualizarse cuando el propio Máximo Tribunal precisa jurisprudencialmente que un recurso ordinario es procedente.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia de título, subtítulo y texto siguientes:

"EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO. De la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo se advierte que cuando se trate de resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, previo a la promoción del juicio de amparo, deben agotarse los recursos o medios de defensa ordinarios a través de los cuales sea factible modificar, revocar o nulificar el acto reclamado y, como excepción a ello, en el último párrafo contempla dos supuestos, relativos a cuando: a) la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional; o, b) su fundamento legal sea insuficiente para determinarla. Lo anterior denota respeto a los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, pues sólo obliga a agotar el principio de definitividad cuando el medio de defensa adolezca de 'fundamento legal insuficiente' y haya necesidad de acudir a una 'interpretación adicional' para determinar su procedencia; de lo contrario, el quejoso quedará en libertad de elegir si agota el recurso de que se trate, o bien, acude directamente al juicio de amparo. Por tanto, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido jurisprudencia sobre la procedencia del medio ordinario de defensa existente contra el acto reclamado, no se actualizan los supuestos de excepción al principio de definitividad, en razón a que el objetivo de la porción normativa consiste en que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene al alcance para impugnar el acto que estima contrario a derecho, así como los requisitos para su procedencia, previo a acudir al juicio de amparo, aunado a que el carácter obligatorio de aquélla, conforme al artículo 217 de la Ley de Amparo, no posibilita que pueda ser objeto de análisis por un órgano de menor grado y, menos aún, que decida inaplicarla."³⁰

³⁰ [J] Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 971, «con número de registro digital: 2017808 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas».

Refuerza esta conclusión, la tesis aislada 2a. XCII/2015 (10a.)³¹ emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, y que esta Primera Sala comparte, en donde se señala que en el caso de una sustitución o modificación de jurisprudencia, el nuevo criterio no puede aplicarse al gobernado en su perjuicio, pues con ello se afectarían la seguridad jurídica del justiciable, la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, y el principio de irretroactividad de la jurisprudencia, tutelado en el artículo 217, último párrafo de la Ley de Amparo.

En términos similares, cuando sobre un problema jurídico en un primer momento no existe pronunciamiento de esta Suprema Corte, pero luego se emite una tesis jurisprudencial al respecto, no puede exigírsele a gobernados y Jueces que apliquen a los casos del primer momento la jurisprudencia que se emitió con posterioridad, puesto que con ello se afectaría su seguridad jurídica, su derecho a la igualdad de trato y el principio de irretroactividad de la jurisprudencia.

Por tanto, dado que esta Primera Sala ya definió que el recurso de revocación sí procede contra el auto de no admisión que dicta un tribunal en un recurso de apelación; debe considerarse que a partir de la obligatoriedad de la jurisprudencia que define lo anterior, deja de actualizarse la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, por lo que es necesario agotar dicho medio de defensa

³¹ Tesis aislada 2a. XCII/2015 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: "JURISPRUDENCIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE AQUÉLLA TUTELADO EN EL ARTÍCULO 217, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE AMPARO. De acuerdo al citado principio, la jurisprudencia se puede aplicar a los actos o hechos jurídicos ocurridos con anterioridad a que cobre vigencia, siempre y cuando ello no conlleve un efecto retroactivo en perjuicio de las personas, como acontece cuando: (I) al inicio de un juicio o procedimiento existe una jurisprudencia aplicable directamente a alguna de las cuestiones jurídicas relevantes para la interposición, tramitación, desarrollo y resolución del asunto jurisdiccional; (II) antes de emitir la resolución jurisdiccional respectiva, se emite una jurisprudencia que supera, modifica o abandona ese entendimiento del sistema jurídico; y (III) la aplicación del nuevo criterio jurisprudencial impacta de manera directa la seguridad jurídica de los justiciables. De ahí que si el gobernado orientó su proceder jurídico o estrategia legal conforme a una jurisprudencia anterior, siguiendo los lineamientos expresamente establecidos en ésta –ya sea para acceder a una instancia jurisdiccional, para plantear y acreditar sus pretensiones, excepciones o defensas, o en general, para llevar a cabo alguna actuación jurídica–, no es dable que la sustitución o modificación de ese criterio jurisprudencial afecte situaciones legales ya definidas, pues ello conllevaría a corromper la seguridad jurídica del justiciable, así como la igualdad en el tratamiento jurisdiccional de las mismas situaciones y casos, con lo cual se transgrediría el principio de irretroactividad tutelado en el artículo 217, párrafo último, de la Ley de Amparo.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, materias común y constitucional, Tomo I, septiembre de 2015, página 691, «con número de registro digital:» 2010022, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas».

antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Es así, pues el objetivo de la excepción al principio de definitividad en el juicio de amparo antes referida, es permitir que el gobernado conozca con exactitud el medio ordinario de defensa que tiene a su alcance para combatir el acto que estima violatorio de su esfera de derechos, y puesto que en la presente ejecutoria esta Primera Sala ya determinó que la inadmisión del recurso de apelación en el proceso penal acusatorio es impugnabile a través del recurso de revocación, resulta lógico concluir que tal excepción no es procedente en lo que al recurso de revocación se refiere.

Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo vigente, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. El recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales es un medio amplio de defensa que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones de mero trámite que se resuelven sin sustanciación. En este sentido, el auto que no admite el recurso de apelación debe considerarse una determinación: i) dentro del procedimiento penal y ii) de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de revocación, pues no resuelve el fondo de la causa penal o pone término al procedimiento, ni tampoco involucra la respuesta de los agravios formulados por la recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos establecidos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales y las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del propio código. Además, en términos del artículo 475 del código aludido, se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación, pues el legislador, en vez de mantener indeterminada la actuación del tribunal de alzada, expresamente estableció en el propio precepto que debía pronunciarse de plano, de ahí que su actuación se constriña a constatar, en el momento en que se recibe y con los elementos al alcance, si se cubren los requisitos de procedencia. Por lo anterior, es necesario agotar el medio de defensa referido antes de acudir al juicio de amparo, sin que ello pueda aplicarse de manera retroactiva en términos del artículo 217, último párrafo, de la Ley de Amparo, dado que antes de la obligatoriedad de este criterio, se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el último párrafo del artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito, y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, a que este asunto se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese la tesis jurisprudencial, conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese: con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 283, con número de registro digital: 2021251.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 153/2019.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos¹ la contradicción de tesis **153/2019** en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve. El punto de contradicción consistió en determinar si el recurso de revocación, previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debe agotarse previo a promover juicio de amparo contra el auto que no admite un recurso de apelación.

I. Razones de la Primera Sala

2. La mayoría de los Ministros integrantes de esta Primera Sala determinaron que la resolución a través de la cual el tribunal de alzada tiene por no admitido el recurso de apelación dentro del procedimiento penal acusatorio, debe considerarse como un auto de mero trámite, por ello, en términos del artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es procedente el recurso de revocación y, por tanto, debe agotarse el principio de definitividad de manera previa a promover el juicio de amparo.
3. Para justificar lo anterior, se señaló que si bien, el artículo 211 de la legislación invocada no hace referencia a la fase de apelación, de un entendimiento armónico y sistemático no puede negarse su integración. Además, consideró que el artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales indica que el proceso penal empieza con la audiencia inicial y concluye con una sentencia firme. En caso de que una sentencia dictada en juicio oral se recurriera, no habría sentencia firme y por tanto, el proceso continuaría, dando inicio a la fase de apelación.

II. Razones de disenso

4. En mi opinión, no es procedente el recurso de revocación contra la determinación del tribunal de alzada que tiene por no admitido el recurso de apelación. Lo anterior es así porque el artículo 465² del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé categóricamente que ese medio de defensa procederá en **cualquiera de las etapas del procedimiento penal**. Por su parte, el numeral 211³ del mismo ordenamiento, esta-

¹ De los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra, los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y quien suscribe este voto.

² **"Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación**

"El recurso de revocación procederá **en cualquiera de las etapas del procedimiento penal** en las que interviene la autoridad judicial en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

"El objeto de este recurso será que el mismo órgano jurisdiccional que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

³ **"Artículo 211. Etapas del procedimiento penal**

"El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

"I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

"a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e

"b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

blece que el **procedimiento penal se conforma de las siguientes etapas**: 1) de investigación (inicial y complementaria); 2) intermedia o de preparación del juicio; y, 3) de juicio. Esta última etapa culmina con la sentencia emitida por el Tribunal de Enjuiciamiento.

5. Como puede advertirse de lo dispuesto en el citado artículo 211, no se contempla a la segunda instancia como parte de las etapas del procedimiento penal.
6. En ese sentido, considero que los supuestos de procedencia del recurso de revocación, se constriñen únicamente a las determinaciones que el Juez de Control y el Tribunal de Enjuiciamiento emiten dentro de las etapas a que se refiere el artículo 211 citado, a saber: investigación, intermedia y juicio, que constituyen la primera instancia del proceso penal; no así respecto de las decisiones que se emitan con motivo del "trámite" del recurso de apelación a que se refieren los artículos 467⁴ y 468⁵ del mismo código.
7. En consecuencia, no es procedente agotar dicho medio de defensa contra la no admisión del recurso de apelación a efecto de cumplir con el principio de definitividad para la procedencia del juicio de amparo.
8. Por las razones expuestas es que mi voto fue en contra de la resolución adoptada por la mayoría de los integrantes de esta Sala.

"II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

"III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

"La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

"El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."

⁴ **"Artículo 467. Resoluciones del Juez de Control apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

"I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

"II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

"III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

"IV. La negativa de orden de cateo;

"V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

"VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

"VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

"IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

"X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

"XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

⁵ **"Artículo 468. Resoluciones del tribunal de enjuiciamiento apelables**

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediatez, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE EL FISCAL SE ABSTENGA DE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL JUEZ DE CONTROL QUE EXISTEN DATOS DE PRUEBA SUFICIENTES EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN PARA QUE CELEBRE LA AUDIENCIA INICIAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 103/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 9 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: SULEIMAN MERAZ ORTIZ Y SANTIAGO J. VÁZQUEZ CAMACHO.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto respecto de la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde con el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).",¹ 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distinto Circuito, en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala.

¹ Tesis P. I/2012 (10a.), Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9, con número de registro digital: 2000331.

5. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo de la Constitución Federal y 227, fracción II,² en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

6. TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente precisar las consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito al emitir sus resoluciones.

I. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito (recursos de queja *** y *****).**

7. En la demanda de amparo la parte quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados para el efecto de que no se formalizara el ejercicio de la acción penal en su contra, es decir, no se judicializara la respectiva carpeta de investigación; tampoco se ejerciera acción penal en las averiguaciones previas en las que el quejoso fuera parte o estuviera señalado como responsable, hasta en tanto fuera resuelto en definitiva el juicio de amparo, cuyo acto reclamado fue la omisión de proporcionar información respecto de las carpetas de investigación y averiguaciones previas en las que haya figurado como acusado de algún hecho ilícito.

8. El Juez de Distrito dividió el análisis de la suspensión provisional, pues analizó por una parte lo referente a la averiguación previa y, por otra, la carpeta de investigación, con motivo de la diferencia entre ambos sistemas procesales de justicia.

9. De esta manera, concedió la suspensión provisional de los actos reclamados, para el efecto de que en caso de existir alguna averiguación previa instaurada en contra del quejoso, la autoridad continuara con la integración

² **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

de la indagatoria pero no ejerciera la acción penal, hasta en tanto se hiciera el pronunciamiento de la suspensión definitiva.

10. Por otra parte, negó la suspensión solicitada para que no se judicializara la respectiva carpeta de investigación, ya que lo actuado en dicha fase no implicaba una afectación al derecho fundamental de defensa, dado que la autoridad investigadora no recababa pruebas, sino datos de prueba, los cuales podían ser allegados en la audiencia inicial o incluso en la investigación complementaria.

11. En contra de esta última determinación el quejoso interpuso recurso de queja bajo el argumento toral de que no pretendía paralizar la investigación, sino únicamente evitar el cambio de situación jurídica a fin de conservar la materia del juicio hasta su terminación, pues ello, a su parecer, le generaba una desventaja ante la autoridad investigadora que hacía nulo el derecho a una defensa adecuada.

12. El Tribunal Colegiado determinó que, aunque por regla general no puede suspenderse el procedimiento, de no hacerlo podría consumarse irreparablemente el daño o perjuicio al derecho de defensa del quejoso durante la integración de la carpeta de investigación. Razón por la cual, era dable otorgar la suspensión para el efecto de que no se judicializara la carpeta de investigación.

13. Aclaró que la suspensión concedida no podía paralizar las facultades de investigación de la autoridad ministerial, ya que dicha medida cautelar durante la etapa de investigación inicial debía concederse en forma tal que no impidiera la continuación del procedimiento hasta antes del ejercicio de la acción penal que es la resolución firme de esa etapa, es decir, antes de que se judicializara la carpeta de investigación.

14. Por tanto, en el caso se satisfacían los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues la concesión de la medida no causaba perjuicio al interés social ni contravenía disposiciones de orden público y de no otorgarse podría ocasionarse un perjuicio irreparable, por lo que debía concederse la medida para el efecto de que se suspendiera la judicialización de la carpeta de investigación, en términos de la última parte del artículo 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

II. Criterio del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito (contradicción de tesis ***).**

15. Determinó que existía la divergencia de criterios entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal

Colegiado en Materia Penal del mismo Circuito, ya que al resolver diversos recursos de queja determinaron si era dable o no otorgar la suspensión provisional para que no se judicializara una carpeta de investigación.

16. Al respecto, precisó que del análisis del Código Nacional de Procedimientos Penales, el desarrollo de la primera fase de la etapa de investigación, esto es, la fase de investigación inicial cuando el fiscal estime oportuno formular la imputación, judicializará la carpeta de investigación con el propósito de resolver la situación jurídica del imputado, para lo cual, solicitará al Juez de Control que lo cite o libre orden de aprehensión, para llevar a cabo la audiencia inicial.

17. Por otra parte, precisó que la suspensión del acto reclamado constituía una providencia cautelar, cuya finalidad era preservar la materia del juicio de amparo, impidiendo que el acto de autoridad que lo motivaba, al consumarse irreparablemente hiciera nugatoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal, que eventualmente se le otorgara, evitándose los perjuicios que su ejecución pudiera ocasionarle en su esfera de derechos.

18. En ese tenor, estimó que de concederse la suspensión para el efecto de que no se judicializara la carpeta de investigación, impidiéndose la continuación de la etapa de investigación complementaria del procedimiento penal acusatorio, se vulnerarían disposiciones de orden público y se afectaría el interés social, pues era evidente que la facultad constitucional del Ministerio Público de investigar delitos no podía paralizarse y que la sociedad estaba interesada en que dicha facultad se ejerciera plenamente y sin demoras, sin que se actualizara la salvedad prevista en el artículo 150 de la Ley de Amparo, porque la continuación del procedimiento de investigación no dejaría irremediablemente consumado el derecho de la defensa del quejoso, ya que podía solventarse ante el Juez de Control o en el amparo mismo por ser el fondo del asunto.

19. Concluyó que la solicitud para la audiencia inicial no constituía un daño irreparable al derecho de defensa del imputado, ya que la investigación inicial ante la representación social, se complementaba con el control judicial, momento en que el imputado conocerá los hechos que se le atribuyen y los datos de prueba aportados por el Ministerio Público para sustentar la imputación, y estará en aptitud de preparar y ejercer su defensa.

20. Añadió que la suspensión para el efecto de no judicializar la carpeta de investigación, en su caso, afectaría los derechos fundamentales de las víctimas, en tanto que no podrían obtener la restitución del daño causado por el delito, lo que les impediría acceder a una justicia pronta.

21. En consecuencia, determinó que era improcedente conceder la suspensión provisional para el efecto de que el Ministerio Público no judicializara la carpeta de investigación, pues de concederse se contravendrían disposiciones de orden público, dado que implicaría paralizar el procedimiento en su primera etapa, evitando transitar de la investigación inicial a la complementaria; se afectarían eventualmente los derechos fundamentales de las víctimas, en tanto que no podrían obtener la restitución del daño causado por el delito, impidiéndoles acceder a una justicia pronta; además, la continuación del procedimiento no ocasionaba perjuicios irreparables al derecho de defensa del imputado, en virtud de que cualquier violación podía repararse ante el Juez de Control en la investigación complementaria.

22. Por ello, sostuvo que debía prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO NO JUDICIALICE LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN."³

23. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO

³ El texto de la tesis es el siguiente: "De la interpretación sistemática de los artículos 20, apartado B, fracciones III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 113, fracción VIII, 216, 218, párrafos primero y tercero, 219, 307, primer párrafo, 310, 311, 314, 315, 333 y 337 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se advierte que en el sistema procesal penal acusatorio, el imputado puede tener acceso a los registros de la carpeta de investigación y ejercer sus derechos constitucionales ante el Ministerio Público o ante el Juez de Control, en los momentos siguientes: 1) cuando se encuentre detenido; 2) cuando se reciba su declaración o sea sujeto de un acto de molestia y se solicite su entrevista; y 3) antes de su primera comparecencia ante el Juez, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En ese contexto, es improcedente conceder la suspensión para el efecto de que el Ministerio Público no judicialice la carpeta de investigación, pues de concederse, se contravendrían disposiciones de orden público, ya que ello implicaría paralizar el nuevo procedimiento penal acusatorio en su primera etapa, evitando transitar de la investigación inicial a la complementaria; también se afectaría el interés social, toda vez que la facultad constitucional del Ministerio Público de investigar los delitos no puede paralizarse, y que la sociedad está interesada en que dicha facultad se ejerza plenamente y sin demoras; y, se perturbarían eventualmente los derechos fundamentales de las víctimas, en tanto no podrían obtener la reparación del daño causado por el delito, impidiéndoles acceder a una justicia pronta; además, la continuación del procedimiento no ocasiona perjuicios irreparables al derecho de defensa del imputado, en virtud de que puede ejercer plenamente su derecho ante el Juez de Control, propiamente en la investigación complementaria."

ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",⁴ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

24. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

25. Para corroborar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe la necesidad de unificar criterios, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

26. En otras palabras, para resolver si existe o no la contradicción de tesis es necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados *–no tanto los resultados que arrojen–* con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógicos–*.

27. Por ende, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación *–no en los resultados–* adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es indispensable que se cumplan las siguientes condiciones:

a. Los órganos colegiados contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

⁴ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

⁵ Jurisprudencia P./J. 72/2010, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

b. Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contentientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c. Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

28. Con este pequeño *test*, lo que se busca es detectar un diferendo de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

29. A partir de lo expuesto, se verificará si el asunto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados.

Primer requisito: Arbitrio judicial.

30. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** analizó dos recursos de queja interpuestos contra lo determinado en el incidente de suspensión, respecto a la negativa de conceder la medida cautelar para que no se judicializara la respectiva carpeta de investigación.

31. Determinó que si bien el procedimiento penal no podía ser suspendido, de no otorgarse la medida podría consumarse irreparablemente el daño o perjuicio al derecho de defensa del quejoso durante la integración de la carpeta de investigación.

32. Consideró que se satisfacían los requisitos del artículo 128 de la Ley de Amparo, pues la concesión no causaba perjuicio al interés social ni contravenía disposiciones de orden público y de no otorgarse podría ocasionarse un perjuicio irreparable, por lo que debía concederse para el efecto de que se suspendiera la judicialización de la carpeta de investigación, sin que ello implicara paralizar las facultades de investigación de la autoridad ministerial, ya que la medida cautelar durante la etapa de investigación debía concederse en forma tal que no impidiera la continuación del procedimiento hasta antes del ejercicio de la acción penal que era la resolución firme de esa etapa, es decir, antes de que se judicializara la carpeta de investigación.

33. Por su parte, el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito** resolvió una contradicción de tesis en la que el tema a dilucidar fue la procedencia o no de la suspensión provisional contra la judicialización de una carpeta de investigación donde el quejoso tenía el carácter de imputado.

34. Estimó que el otorgamiento de la suspensión provisional para el efecto de que no se judicializara la carpeta de investigación, impidiéndose la continuación de la etapa de investigación complementaria del procedimiento penal, vulneraría disposiciones de orden público, se afectaría el interés social y eventualmente los derechos fundamentales de las víctimas, en tanto que no podrían obtener la restitución del daño causado por el delito, impidiéndoles acceder a una justicia pronta, pues la facultad constitucional del Ministerio Público de investigar delitos no podía paralizarse, sin que se actualizara la salvedad prevista en el artículo 150 de la Ley de Amparo, porque la continuación del procedimiento de investigación no dejaba irreparablemente consumado el derecho de la defensa del quejoso, ya que podía repararse ante el Juez de control o en el amparo mismo por ser el fondo del asunto, pues la investigación inicial se complementa con el control judicial luego de formulada la imputación, momento en que el imputado tendrá conocimiento de los hechos que se le atribuyen y de los datos de prueba aportados por el Ministerio Público para sustentar la imputación, y estar en aptitud de preparar y ejercer su defensa.

Segundo requisito: Ejercicio interpretativo realizado sobre un mismo punto jurídico.

35. Como puede advertirse, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, resolvieron una cuestión jurídica en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, ya que determinaron lo conducente respecto de la suspensión provisional solicitada contra actos emitidos en una carpeta de investigación, para el efecto de que no se judicialice, pues de lo contrario podría consumarse irreparablemente el daño o perjuicio al derecho de defensa del quejoso durante la integración de la carpeta de investigación.

36. En ese tenor, el ejercicio interpretativo de los Tribunales Colegiados se realizó sobre una misma problemática jurídica; sin embargo, adoptaron criterios jurídicos discrepantes.

37. Bajo esa línea argumentativa, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que los Tribunales Colegiados efec-

tuaron un ejercicio interpretativo sobre los mismos puntos jurídicos y arribaron a conclusiones diferentes.

Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.

38. En el caso, como ya se ha mencionado, la materia de análisis en la contradicción de tesis se hace derivar de la postura asumida por los Tribunales Colegiados contendientes, pues reviste aspectos que no son coincidentes, por lo que se consideran suficientes para que esta Primera Sala tenga por acreditada la existencia de un tema disímil que conduzca a emitir un criterio sobre los tópicos respecto de los que se formuló la denuncia.

39. A partir de todo lo anterior, la divergencia de criterios se actualiza respecto del siguiente cuestionamiento: *¿Es procedente otorgar la suspensión provisional para el efecto de que no se judicialice una carpeta de investigación, pues la concesión de la medida no causa perjuicio al interés social ni contraviene disposiciones de orden público en términos del artículo 128 de la Ley de Amparo, y de no concederse podría ocasionarse un perjuicio irreparable al derecho de defensa del quejoso?*

40. Así las cosas, se estima que están reunidos los extremos para afirmar la existencia de una contradicción de criterios del conocimiento de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que los Tribunales contendientes han expresado una posición antagónica en torno a un tema determinado, en el que esencialmente se controvierten los mismos planteamientos jurídicos.

41. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que a continuación se expresan.

42. Por cuestión metodológica, es necesario efectuar algunas precisiones en torno al nuevo proceso penal acusatorio, particularmente la etapa de investigación, así como a la institución de la suspensión del acto reclamado prevista en la Ley de Amparo, para posteriormente responder si es o no procedente conceder la medida cautelar para el efecto de que no se judicialice la carpeta de investigación, cuando en el juicio de amparo indirecto se reclamen actos u omisiones por parte del fiscal, que atenten contra el derecho de defensa del investigado.

43. Esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión **669/2015**,⁶ realizó importantes precisiones en torno a las particularidades del nuevo sistema penal acusatorio, adversarial y oral a la luz de lo que dispone la Constitución.

44. Al respecto, se precisó que de una simple lectura a las disposiciones constitucionales se advierte que el sistema penal acusatorio se distingue por una clara separación de funciones, pues aquellas de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí. En este sentido, dentro del procedimiento acusatorio se pueden distinguir al menos tres momentos distintos, a saber: **a)** la investigación conducida por el Ministerio Público y la policía a su mando, posteriormente supervisada por el Juez de control; **b)** la admisión y depuración probatoria por parte del Juez de Control, con miras a la apertura de un juicio oral; y, finalmente, **c)** la realización del juicio, donde un Juez o tribunal oral se pronuncia objetiva e imparcialmente sobre la culpabilidad del acusado. Para la solución de la problemática planteada en esta contradicción de tesis, sólo se atenderá a la primera etapa, derivado de que la divergencia de criterios está relacionada con los actos suscitados en esa etapa temprana del proceso penal.

I. Etapa de investigación.

45. Se indicó *–de manera general–* que la etapa de investigación tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado.

46. Esta etapa deberá iniciar con una denuncia o una querrela y estará a cargo en una primera fase por el Ministerio Público, así como de la policía actuando bajo su conducción y mando, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 constitucional.⁷ Por tanto, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, deberá promover y dirigir una investigación dentro de la que realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos, las cuales

⁶ En sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron el derecho a formular voto concurrente.

⁷ "**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función."

deberán quedar registradas en una carpeta de investigación que para el efecto se integre.

47. Ahora bien, cuando el Ministerio Público lo considere oportuno, o cuando estime necesaria la aplicación de medidas cautelares, podrá formalizar la investigación por medio de la intervención judicial. Para ello, conforme a lo que establece el artículo 16 constitucional,⁸ si el indiciado fue detenido en flagrancia o en atención a una orden de caso urgente, deberá ser puesto a disposición del Juez de Control en un plazo no mayor a 48 horas, quien convocará a una audiencia para verificar la legalidad de la detención y, de ser el caso, formule la imputación correspondiente.

48. Por su parte, cuando no medie detenido, bastará que el Ministerio Público solicite al Juez de Control la celebración de una audiencia para la formulación de la imputación, en la que se le hará saber al indiciado que se desarrolla una investigación en su contra. Si el indiciado no asiste o se trata de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, el Ministerio Público podrá solicitar orden de aprehensión para asegurar su comparecencia.

49. Dentro de esta audiencia, generalmente denominada como inicial, el Juez de Control se asegurará de que el imputado conozca sus derechos y concederá la palabra al Ministerio Público, quien deberá exponer verbalmente el hecho delictivo imputado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión; la forma de intervención que se atribuye; y, el nombre de su acusador. Posteriormente, el Juez se cerciorará de que el imputado comprendió la acusación y le otorgará la oportunidad de contestar, si es su deseo.

50. Adicionalmente, como se advierte del artículo 19 constitucional,⁹ a petición del Ministerio Público, el juzgador podrá imponer las medidas caute-

⁸ "Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."

⁹ "Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un

lares que considere pertinentes y resolverá sobre la vinculación a proceso dentro de la misma audiencia inicial o en su continuación; la cual se deberá celebrar dentro del plazo de setenta y dos horas a partir de que el imputado fue puesto a su disposición, el cual podrá duplicarse a petición de este último.

51. Así las cosas, el Juez de control podrá decretar auto de vinculación a proceso si considera que existen datos de prueba para establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, el cual podrá ser impugnado vía recurso de apelación y, en su caso, vía juicio de amparo indirecto.¹⁰ Además, en este acto, el Juez de Control deberá fijar fecha para la audiencia de cierre de la investigación, tomando en consideración la naturaleza de los hechos atribuidos y la complejidad de la misma; la cual deberá celebrarse dentro de un plazo de dos a seis meses, dependiendo de si la pena máxima del delito excede o no de dos años de prisión.

52. En este orden de ideas, la audiencia de cierre de investigación concluye con la decisión del Ministerio Público de formular o no acusación en contra del imputado. De esta manera, existe la posibilidad de que esta etapa

auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. "La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. ..."

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. ..."

¹⁰ Al respecto, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 101/2012 (10a.) de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 534, cuyo rubro es: "AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. AL AFECTAR TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEL INculpADO SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD Y, POR TANTO, EN SU CONTRA PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

no concluya con una acusación, sino que el Ministerio Público solicite el sobreseimiento de la causa o la suspensión del proceso.

II. Vinculación a proceso.

53. La Sala en la contradicción de tesis **47/2016**,¹¹ precisó que el auto de vinculación a proceso consiste en la determinación mediante la cual el juzgador establece si hay méritos para iniciar un proceso penal en contra del imputado; en él se define el hecho o hechos delictivos por los que se seguirá forzosamente el proceso y la investigación correspondiente; y, es el momento oportuno para que en su caso se solicite la imposición de alguna medida cautelar a fin de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, así como la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

54. Se indicó que el artículo 19 constitucional¹² prevé que en el auto de vinculación a proceso se expresará el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión.

¹¹ En sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete. Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con votación dividida en dos partes: mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz y mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente), en cuanto al fondo. Disidente. Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

¹² **Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"...

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. ..."

55. Por tanto, el auto de vinculación a proceso establece que existen méritos suficientes para iniciar una investigación penal judicializada, contra determinada persona, pues la representación social aportó datos de prueba suficientes que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

56. También se indicó que, conforme al referido precepto constitucional, la formulación de la imputación es un acto procesal previo a la solicitud ministerial de vinculación y a la resolución que determina la situación jurídica de imputado.

57. Lo anterior, porque no puede emitirse un auto de vinculación sin que previamente se haya formulado la imputación, la que constituye un derecho fundamental del detenido en términos del artículo 20, apartado B, fracción III, constitucional, consistente en ser informado de los hechos que se le imputan.

58. Al respecto, la formulación de la imputación consiste en la exposición inicial del Ministerio Público del hecho que se atribuye al detenido, así como el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, su clasificación jurídica, las circunstancias de comisión, grado de intervención penal que se atribuye y las personas que deponen en su contra.

59. Ello, con la finalidad de comunicar al justiciable el hecho por el que se pretende continuar una investigación en su contra, controlada por el órgano jurisdiccional, brindándole la información necesaria para ejercer plenamente su derecho de defensa.

III. Suspensión del acto reclamado.

60. Ahora bien, el artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ consagra a favor de los quejosos la prerro-

¹³ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social.

gativa consistente en la suspensión de los actos reclamados, dejando amplio margen de libertad al legislador secundario para fijar los casos, las condiciones y las garantías correspondientes para su otorgamiento, además señala los criterios orientadores para tal efecto.

61. En ese tenor, la suspensión es la determinación judicial por la que se ordena detener temporalmente la realización del acto reclamado mientras se resuelve la cuestión constitucional planteada; por tanto, tal determinación tiene como objeto paralizar o impedir la actividad que desarrolla o está por desarrollar la autoridad responsable y constituye una medida precautoria que la parte quejosa solicita con el fin de que el daño o los perjuicios que pudiera causarle la ejecución del acto que reclama, no se realicen.

62. Por tanto, el objeto primordial de esta providencia cautelar es mantener viva la materia del amparo, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, haga ilusoria para el agraviado la protección de la justicia federal, evitando a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle; así, por virtud de la suspensión, el acto que se reclama queda en suspenso, mientras se decide si es violatorio de la Constitución; es un medio más de protección que, dentro del procedimiento del amparo, concede la ley a los particulares, toda vez que el Juez ante quien se presenta la demanda, antes de estudiar a fondo el caso que se lleva a su consideración, de recibir prueba alguna y de saber de un modo cierto si existe una violación constitucional, suspende la ejecución del acto (suspensión provisional), posteriormente, mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce a una audiencia en que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, determina si esa suspensión se concede en forma definitiva hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo.¹⁴

63. En relación con lo anterior, la institución de la suspensión del acto reclamado establece diversos requisitos para su otorgamiento, entre ellos,

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes."

¹⁴ Así lo determinó el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 17/2000-PL, en sesión de veintisiete de febrero del año dos mil uno, por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Góngora Pimentel.- No asistió el Ministro Juventino V. Castro y Castro, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

los previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, particularmente su fracción II, que a la letra dice:

"Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:

"I. Que la solicite el quejoso; y

"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público."

64. Ese precepto pone de manifiesto que la procedencia de dicha medida cautelar se encuentra condicionada a la satisfacción de tres presupuestos específicos, a saber: **a)** que lo solicite el agraviado; **b)** que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.

65. En relación con el segundo supuesto, la propia Ley de Amparo en su artículo 129,¹⁵ dispone de manera enunciativa diversos supuestos en que se considerará que se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposi-

¹⁵ **"Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apejarán a lo regulado en el artículo 135 de esta ley; se incumplan con las normas oficiales mexicanas; se afecte la producción nacional;

ciones de orden público, sin que en ellas se advierta que la paralización del proceso penal pueda considerarse como un elemento que evidencie el perjuicio al interés social o que contravenga disposiciones de orden público, con motivo de la suspensión.

66. No obstante lo anterior, la regla prevista en el artículo 150 de la Ley de Amparo,¹⁶ señala expresamente que en los casos en que la suspensión sea procedente (se reúnan los requisitos del numeral 128), se deberá conceder de tal forma que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él.

67. Es decir, la Ley de Amparo es categórica en establecer que los procedimientos no deberán ser suspendidos, no obstante se otorgue la medida cautelar, pues éstos deben continuar por su cauce legal hasta el dictado de la resolución firme.

68. Sin embargo, como excepción a dicha regla, el legislador precisó en ese numeral que, para determinar si la suspensión puede tener el efecto de paralizar el procedimiento, se debe atender a si el daño que pueda ocasionarse al quejoso es irreparable o no.

69. Como puede advertirse, cuando se trata de la medida cautelar para suspender un procedimiento, existe una regla general y una excepción. La **regla general** es que la suspensión en el amparo se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; y, la **excepción** a esa regla es que procederá la suspensión del procedimiento cuando su continua-

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

¹⁶ "Artículo 150. En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."

ción deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso.

70. Por tanto, si bien la continuación del procedimiento es de orden público, existe la excepción a la regla general de que no se suspenda cuando la continuación del procedimiento ocasione a la parte quejosa un daño o perjuicio irreparable.

IV. Respuesta a la pregunta materia de la contradicción.

71. Las anteriores consideraciones son aptas para responder en sentido **negativo** la interrogante materia de la presente contradicción de criterios.

72. Efectivamente, esta Sala considera que no es dable conceder la medida cautelar para que una carpeta de investigación no sea judicializada, porque de otorgarse la suspensión se obstaculizaría injustificadamente la continuación del proceso penal, en detrimento del interés social y del derecho de las víctimas. Además, la circunstancia de que se niegue la suspensión no ocasiona un perjuicio irreparable a los derechos fundamentales del quejoso.

73. En principio, cabe señalar el análisis sistemático de los artículos 217 y 260 del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁷ revela que toda actuación realizada por el Ministerio Público y la policía durante la investigación de los delitos, deberá registrarse por cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta, así como el acceso a la misma por parte de los sujetos que de acuerdo con la ley tuvieren derecho a exigirlo.

74. En ese tenor, la carpeta de investigación que al efecto integre la fiscalía, es el medio en el que se hacen constar los antecedentes o registros

¹⁷ **"Artículo 217.** Registro de los actos de investigación.

"El Ministerio Público y la policía deberán dejar registro de todas las actuaciones que se realicen durante la investigación de los delitos, utilizando al efecto cualquier medio que permita garantizar que la información recabada sea completa, íntegra y exacta, así como el acceso a la misma por parte de los sujetos que de acuerdo con la ley tuvieren derecho a exigirlo.

"Cada acto de investigación se registrará por separado, y será firmado por quienes hayan intervenido. Si no quisieren o no pudieren firmar, se imprimirá su huella digital. En caso de que esto no sea posible o la persona se niegue a imprimir su huella, se hará constar el motivo.

"El registro de cada actuación deberá contener por lo menos la indicación de la fecha, hora y lugar en que se haya efectuado, identificación de los servidores públicos y demás personas que hayan intervenido y una breve descripción de la actuación y, en su caso, de sus resultados."

"Artículo 260. Antecedente de investigación

"El antecedente de investigación es todo registro incorporado en la carpeta de investigación que sirve de sustento para aportar datos de prueba."

de la investigación, la cual sirve de sustento para aportar datos de prueba en el proceso penal.

75. Ahora bien, la "judicialización de la carpeta de investigación" que lleva a cabo la fiscalía, no es otra cosa que poner en conocimiento del Juez de Control, que derivado de la presentación de la denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, inició una investigación de la que obtuvo datos de prueba relativos a que se ha cometido ese hecho y existe la probabilidad de que el investigado participó en su comisión.

76. Ello, con el objeto de que el Juez de Control lleve a cabo una audiencia inicial para que el investigado comparezca ante él y se le informen sus derechos constitucionales y legales; se realice el control de legalidad de la detención si correspondiere; y posteriormente se dé oportunidad al fiscal de formular la imputación respectiva y la solicitud de vinculación a proceso. Lo anterior, conforme lo dispone el título VI del libro segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

77. Tales precisiones son relevantes en la medida en que, el efecto de la concesión de la suspensión en los términos apuntados, originará que el fiscal se abstenga de hacer del conocimiento del Juez de Control que existen elementos suficientes para que lleve a cabo una audiencia inicial, lo que esencialmente se traducirá en que el proceso penal no pueda comenzar, en virtud de que en términos del artículo 211, último párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales, comienza precisamente con la audiencia inicial.¹⁸

78. Conforme a las precisiones anteriores, para determinar si es dable suspender el inicio del proceso penal, con motivo de la judicialización de la carpeta de investigación, debe precisarse si la emisión de tal acto genera que quede irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso, particularmente su derecho de defensa previsto en el artículo 20 constitucional, al desconocer precisamente el contenido de la carpeta de investigación, pues cabe recordar que en términos del artículo 150 de la Ley de Amparo, la suspensión en el amparo se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él, salvo que su continuación deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso.

¹⁸ "Artículo 211. Etapas del procedimiento penal

"...

"El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."

79. En el caso, existen dos razones fundamentales para considerar que el hecho de que se judicialice la carpeta de investigación, entendida como el acto que realiza el fiscal para poner en conocimiento del Juez de Control que cuenta con datos de prueba suficientes para que se lleve la audiencia inicial, a fin de que formule la imputación y solicite la vinculación a proceso de la persona investigada, no genera un daño irreparable al investigado, no obstante que alegue que durante dicha etapa de investigación inicial, desconoció el contenido de la carpeta de investigación o su participación en dicha etapa fue nula, para emprender su defensa legal, porque el propio Código Nacional de Procedimientos Penales genera las condiciones suficientes para que no quede irreparablemente consumado algún daño a los derechos fundamentales del investigado.

80. La primera consiste en que el artículo 20, apartado B, fracción VI, de la Constitución¹⁹ establece la obligación de facilitar al imputado o a su defensor, todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, y que tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido, cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo.

81. Así, el Código Nacional de Procedimientos Penales dispone en su artículo 113, fracción VIII, que uno de los derechos del imputado es tener acceso junto con su defensa a los registros de la investigación, así como a obtener copia gratuita, registro fotográfico o electrónico de los mismos, en términos de los artículos 218 y 219 del cuerpo normativo en cuestión, que a la letra dicen:

"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación.

"Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de

¹⁹ **"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación.

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa."

voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento. El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

"Artículo 219. Acceso a los registros y la audiencia inicial.

"Una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa. En caso que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente."

82. Tales preceptos revelan el momento procesal en que el imputado y su defensor, tendrán derecho a consultar los registros de la investigación que obran en la carpeta de investigación, a fin de preparar su defensa, a saber:

- a) Cuando se encuentre detenido.
- b) Cuando sea citado para comparecer como imputado a la audiencia inicial.

c) Sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista.

83. En ese orden de ideas, el Código Nacional de Procedimientos Penales garantiza el derecho de defensa, pues permite varios momentos en que el investigado puede imponerse de la carpeta de investigación para preparar una eventual defensa.

84. Para el caso particular, importa en supuesto en el que una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y a obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa; inclusive, prevé que en caso de que el Ministerio Público se niegue a permitir el acceso a los registros o a la obtención de las copias, podrán acudir ante el Juez de Control para que resuelva lo conducente.

85. Así, el hecho de que el fiscal judicialice la carpeta de investigación, sin que previamente el investigado y su defensor conozcan los registros respectivos o hayan intervenido en alguna diligencia que quedó registrada en la misma, no implica per se que quede irreparablemente consumada la violación de los derechos fundamentales del quejoso, pues cuando sea citado y comparezca como imputado a la audiencia inicial, podrá consultar los registros de la investigación y obtener copia, con la oportunidad debida para preparar la defensa.

86. Máxime que, en la etapa temprana del proceso penal en que se desarrollan tales actos *–investigación inicial–* el derecho de defensa del indiciado está salvaguardado en la medida en que con la judicialización de la carpeta se transitará a una etapa de investigación complementaria, a fin de que un Juez garantice el referido derecho fundamental *–entre otros–* y determine lo conducente respecto de la situación jurídica del imputado, en el sentido de que, si existen méritos suficientes emitirá un auto de vinculación a fin de formalizar la investigación por medio de la intervención judicial, la que concluirá con el cierre de la misma.

87. Con todo, no existe una razón objetiva que justifique que la judicialización de la carpeta de investigación, pueda ocasionar que quede irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso, a fin de que se conceda la medida cautelar para el efecto de que no comience el proceso penal con la audiencia inicial.

88. Una diversa razón por la que no es dable que se otorgue la suspensión en los términos apuntados, tiene su fundamento en el derecho de reparación de las víctimas del delito, ya que de concederse la medida cautelar

para que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación podría afectar tal derecho.

89. Esta Primera Sala considera que la concesión de la suspensión provisional para que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación puede incidir negativamente en el derecho de reparación de las víctimas de delito, así como en los principios de continuidad y de justicia pronta y expedita.

90. De conformidad con los artículos 109, fracción XXIV,²⁰ 131, fracciones V y XXII,²¹ 213,²² 335²³ y 338²⁴, las víctimas tienen el derecho a que les sea reparado el daño derivado del delito y correlativamente el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, así como ofrecer los medios de prueba que haya reunido durante la etapa de investigación para sustentarla, una vez que se ha realizado la acusación que da inicio a la etapa intermedia.

²⁰ **Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido**

"En los procedimientos previstos en este código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

" ...

XXIV. A que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento en cualquiera de las formas previstas en este código."

²¹ **Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público**

"Para los efectos del presente código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

" ...

V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación;

" ...

XXII. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente."

²² **Artículo 213. Objeto de la investigación**

"La investigación tiene por objeto que el Ministerio Público reúna indicios para el esclarecimiento de los hechos y, en su caso, los datos de prueba para sustentar el ejercicio de la acción penal, la acusación contra el imputado y la reparación del daño."

²³ **Artículo 335. Contenido de la acusación**

"Una vez concluida la fase de investigación complementaria, si el Ministerio Público estima que la investigación aporta elementos para ejercer la acción penal contra el imputado, presentará la acusación. La acusación del Ministerio Público, deberá contener en forma clara y precisa:

" ...

VIII. El monto de la reparación del daño y los medios de prueba que ofrece para probarlo."

²⁴ **Artículo 338. Coadyuvancia en la acusación**

"Dentro de los tres días siguientes de la notificación de la acusación formulada por el Ministerio Público, la víctima u ofendido podrán mediante escrito:

" ...

IV. Solicitar el pago de la reparación del daño y cuantificar su monto."

91. Asimismo, conforme a la Ley General de Víctimas, éstas tienen derecho a una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño²⁵ en forma expedita, proporcional y justa.²⁶

92. Por otra parte, como lo ha sostenido esta Primera Sala, la reparación del daño a las víctimas del delito debe observar los siguientes parámetros: a) el derecho a la reparación del daño deberá cubrirse en forma expedita, proporcional y justa, como resultado de la conclusión del proceso penal, en el que el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar la condena y el juzgador está obligado a imponerla siempre que dicte sentencia condenatoria; b) la reparación debe ser oportuna, plena, integral y efectiva, en relación con el daño ocasionado como consecuencia del delito, lo cual comprende el establecimiento de medidas de restitución, rehabilitación, compensación y satisfacción; c) la reparación integral tiene como objetivo que con la restitución se devuelva a la víctima u ofendido a la situación anterior a la comisión del delito, aspecto que comprende cualquier tipo de afectación generada: económica, moral, física, psicológica, etcétera; d) la restitución material comprende la devolución de bienes afectados con la comisión del delito y, sólo en caso de que no sea posible, el pago de su valor; y, e) la efectividad de la reparación del daño depende de la condición de resarcimiento que se otorgue a la víctima u ofendido del delito, que deberá ser proporcional, justa, plena e integral; de lo contrario, no se permitiría una satisfacción del resarcimiento de la afectación.²⁷

²⁵ **Artículo 7.** Los derechos de las víctimas que prevé la presente ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

"Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

"...

XXVI. A una investigación pronta y efectiva que lleve a la identificación, captura, procesamiento y sanción de manera adecuada de todos los responsables del daño, al esclarecimiento de los hechos y a la reparación del daño."

²⁶ **Artículo 12.** Las víctimas gozarán de los siguientes derechos:

"...

II. A que se les repare el daño en forma expedita, proporcional y justa en los términos a que se refiere el artículo 64 de esta ley y de la legislación aplicable. En los casos en que la autoridad judicial dicte una sentencia condenatoria no podrá absolver al responsable de dicha reparación. Si la víctima o su asesor jurídico no solicitaran la reparación del daño, el Ministerio Público está obligado a hacerlo."

²⁷ Tesis 1a. CCXIX/2016 (10a.). Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 510, de título y subtítulo: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON SU FINALIDAD CONSTITUCIONAL.", con número de registro digital: 2012442.

93. Además, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos la reparación del daño desde la perspectiva de la "reparación integral" implica el conocimiento de la verdad de lo sucedido. Así, "la participación de la víctima en procesos penales no está limitada a la mera reparación del daño sino, preponderantemente, a hacer efectivos sus derechos a conocer la verdad y a la justicia ante tribunales competentes", siendo que "el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o de sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos" (Convención Americana).²⁸

94. Finalmente, como lo sostiene la doctrina especializada, el sistema penal acusatorio tiene dos preocupaciones fundamentales en relación con las víctimas del delito: "por un lado, implementar procedimientos adecuados a las necesidades de las víctimas para que la reparación sea posible y, por el otro, la necesidad de instrumentar procedimientos ágiles que hagan posible una reparación del daño pronta".²⁹

95. Partiendo de lo anterior y en lo concerniente a la materia de esta contradicción, esta Primera Sala estima que la interpretación armónica que se haga de la institución de la suspensión prevista en la Ley de Amparo en relación con las disposiciones que rigen el sistema penal acusatorio y conforme a los principios y derechos constitucionales aplicables, debe procurar optimizar los derechos de las víctimas del delito, como su derecho a obtener una reparación integral, con los derechos de la persona que será formalmente imputada, especialmente su derecho de defensa, de manera que los derechos que están en juego no puedan ser restringidos de forma inadecuada, innecesaria o desproporcionada.

96. Ahora bien, si se suspende la judicialización de la carpeta de investigación de manera que impida o se retarde a la autoridad ministerial solicitar la audiencia inicial y formular la imputación –*que es el acto procesal con el que se da paso de la fase inicial a la fase complementaria de investigación y, eventualmente, solicitar la vinculación a proceso*– se impide que culmine la investigación y se realice eventualmente la acusación donde el Ministerio Público está obligado a solicitar la reparación del daño ocasionada a las víctimas u ofendidos del delito.

²⁸ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrafos 297 y 180.

²⁹ Zamora Grant, José, *La víctima en el nuevo proceso penal acusatorio*, IJ, México, 2014, página 119.

97. Bajo esa premisa y de las consideraciones en apartados anteriores, conceder la suspensión provisional para que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación y de realizar la imputación, además de resultar una medida que no es adecuada³⁰ para garantizar o alcanzar la finalidad legítima de proteger el derecho de defensa de la persona que será imputada formalmente, ya que a la persona que será formalmente imputada no se le conculca su derecho de defensa ni se dejan consumadas de forma irreparable las violaciones a sus derechos, constituye una medida que, además, puede afectar de forma innecesaria el derecho a la reparación del daño ocasionado a las víctimas del delito.

98. Lo anterior, debido a que dicha medida evita que continúe el proceso y retarda la posibilidad de que a las víctimas del delito les sea reparado el daño ocasionado y conozcan la verdad de lo sucedido desde la perspectiva de una "reparación integral" en contravención del artículo 63 de la Convención Americana,³¹ del principio de justicia pronta y expedita contenido en el artículo 17 constitucional y del principio de continuidad que rige al nuevo sistema penal acusatorio.³²

99. En ese sentido, si el otorgamiento de la suspensión, por un lado, no se traduce en una medida adecuada para alcanzar o proteger algún fin legítimo

³⁰ Tesis 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). Publicada en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 911, de título y subtítulo: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas."

³¹ **"Artículo 63**

"1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

³² Esta Primera Sala ha interpretado que el principio de continuidad "ordena que el procedimiento se desarrolle de manera continua; es decir, debe desenvolverse sin interrupciones, de tal forma que los actos se sigan unos a otros en el tiempo". Véase **amparo directo en revisión 669/2015**. Resuelto el 23 de agosto de 2017 por unanimidad de cinco votos.

como lo es el derecho de defensa de la persona que será imputada penalmente y, por otro, puede lesionar o incidir de manera negativa en los derechos humanos de las víctimas y otros principios constitucionales, al retardar la posibilidad de reparación integral y, sobre todo, el conocimiento de la verdad de lo sucedido, por lo que dicha medida resulta innecesaria y contraria a una interpretación armónica de la normativa aplicable.

100. Por las razones expuestas, no es procedente conceder la suspensión provisional para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga de judicializar la carpeta de investigación, pues de concederse se paralizaría el procedimiento penal, sin que exista una razón objetiva que permita asegurar que el inicio y continuación del proceso penal deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso, ya que el imputado en la investigación complementaria puede hacer valer los derechos fundamentales en juego.

101. Aunado a que el hecho de que no se judicialice la carpeta de investigación es en detrimento del derecho de las víctimas, pues de cierta forma se impediría que culmine la investigación y se realice eventualmente la acusación donde el Ministerio Público está obligado a solicitar la reparación del daño.

102. Conforme a las consideraciones anteriores, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE EL FISCAL SE ABSTENGA DE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL JUEZ DE CONTROL QUE EXISTEN DATOS DE PRUEBA SUFICIENTES EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN PARA QUE CELEBRE LA AUDIENCIA INICIAL. El artículo 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la posibilidad de que se conceda la suspensión del acto reclamado para mantener viva la materia del amparo, evitando al quejoso los perjuicios que su ejecución pudiera ocasionarle durante la sustanciación del juicio. En ese sentido, el artículo 150 de la Ley de Amparo establece que la suspensión deberá concederse de tal forma que no impida la continuación del procedimiento que haya motivado el acto reclamado hasta dictarse resolución firme en él; sin embargo, como excepción a dicha regla, para determinar si la suspensión puede tener como efecto

paralizar el procedimiento, debe analizarse si el daño que pueda causar la violación al quejoso es irreparable. Ahora bien, cuando en el juicio de amparo se reclamen actos u omisiones del fiscal en la investigación inicial que atenten contra el derecho de defensa del investigado y éste solicite la suspensión provisional, no procede conceder dicha medida cautelar, toda vez que su concesión obstaculizaría la continuación del proceso penal sin estar justificado el daño irreparable al quejoso, aunado a que no se ocasiona un perjuicio irreparable a sus derechos fundamentales, en virtud de que el Código Nacional de Procedimientos Penales en sus artículos 218 y 219 garantiza el derecho de defensa, pues permite varios momentos en los que el investigado puede imponerse de la carpeta de investigación, particularmente cuando, convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tienen derecho a consultar los registros de la investigación y obtener copia, con la debida oportunidad para preparar su defensa. Máxime que, en la etapa de investigación inicial del proceso penal, en la que se desarrollan tales actos, el derecho de defensa del indiciado está salvaguardado en la medida en que, con la judicialización de la carpeta, transitará a una etapa de investigación complementaria, a fin de que un Juez sea quien tutele, entre otros, el referido derecho fundamental. Además, una eventual paralización del inicio del proceso penal puede incidir negativamente en el derecho de reparación de las víctimas de delito, debido a que esa medida evita que continúe el proceso y retarda la posibilidad de que les sea reparado el daño ocasionado y que conozcan la verdad de lo sucedido desde la perspectiva de una "reparación integral".

103. Lo antes resuelto no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el artículo 226, último párrafo, de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del **considerando cuarto** de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el **último considerando** del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria a los Tribunales Colegiados Contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva el derecho de formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 84/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 288, con número de registro digital: 2021264.

Las tesis de jurisprudencia y aislada PC.I.P. J/51 P (10a.) y P. L/94 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo II, febrero de 2019, página 2041, con número de registro digital: 2012329, y en la Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420, respectivamente.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la contradicción de tesis 103/2019.

I. Antecedentes.

1. En la sesión de nueve de octubre de dos mil diecinueve, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 103/2019 por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, en el sentido de declarar existente la contradicción y fijar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

II. Razones de la mayoría

2. En la ejecutoria se resuelve declarar existente la contradicción de tesis y se fija el criterio que debe subsistir con carácter de jurisprudencia. A esta conclusión se arribó con base en los argumentos siguientes:
3. En la ejecutoria se reseñan los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes. Por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver dos recursos de queja, precisó que, por regla general, el procedimiento penal no podía ser suspendido. No obstante, determinó que de no otorgarse la medida suspensiva podría consumarse irreparablemente el daño o perjuicio al derecho de defensa del quejoso durante la integración de la carpeta de investigación. Aunado a lo anterior, estimó que la suspensión no causaba perjuicio al interés social ni contravenía disposiciones de orden público.
4. Por lo anterior, dicho Tribunal Colegiado concluyó que debía otorgarse la suspensión para el efecto de que se suspendiera la judicialización de la carpeta de investigación, sin que ello implicara interrumpir o paralizar las facultades de investigación de la autoridad ministerial hasta antes del ejercicio de la acción penal.
5. Por otro lado, el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 12/2018, determinó que el otorgamiento de la suspensión provisional, para efecto de que no se judicialice la carpeta de investigación, impide la continuación de la etapa de investigación complementaria. Por lo anterior, estimó que dicho otorgamiento contraviene disposiciones de orden público y vulnera el interés social. Asimismo, concluyó que el otorgamiento de dicha medida afectaría derechos fundamentales de las víctimas, pues impediría que estas obtuvieran una justicia pronta y, además, una reparación integral del daño.
6. En esa misma línea argumentativa, el Pleno de Circuito aclaró que no se actualiza la excepción prevista en el artículo 150 de la Ley de Amparo, ya que la continuación del procedimiento de investigación no transgrede irreparablemente el derecho de defensa del quejoso. Lo anterior, porque el procedimiento penal establece instancias, tales como el Juez de Control o el amparo, que permiten reparar las violaciones que pudieran ocurrir en dicha etapa. De ese modo, precisa, la investigación se complementa con el control judicial después de que es formulada la imputación.
7. Con base en lo anterior, la mayoría advierte que ambos órganos colegiados ejercieron el arbitrio judicial para resolver un mismo punto jurídico, pero llegaron a conclusiones distintas.
8. Finalmente, en la ejecutoria se resuelve que no procede conceder la suspensión provisional para el efecto de que la autoridad ministerial se abstenga de judicializar la carpeta de investigación, pues paralizaría el proceso penal sin razón objetiva que permita asegurar que el inicio y continuación del proceso deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso. Lo anterior, pues el imputado puede hacer valer sus argumentos y combatir las posibles violaciones a sus derechos en la investigación complementaria.
9. Además de lo anterior, la mayoría considera que no judicializar la carpeta de investigación puede vulnerar derechos de las víctimas al impedir que culmine la investigación

y, con ello, impedir que se realice la acusación donde el Ministerio Público está obligado a solicitar la reparación integral del daño.

10. No comparto el sentido de la resolución de mayoría; por lo tanto, formulo voto particular por las razones que enseguida expongo:

III. Razones del disenso.

11. No comparto el sentido de la resolución de mayoría de esta Primera Sala, pues advierto que en la ejecutoria se omite analizar si las condiciones fácticas sobre las cuales decidieron los órganos colegiados tienen algún efecto en la determinación de la existencia de la contradicción.
12. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito resolvió distintos asuntos en los cuales diversos Ministerios Públicos omitieron darle acceso al quejoso a las carpetas de investigación en las que tenía carácter de imputado; es decir, se trata de casos en los que la autoridad ministerial no le ha reconocido al quejoso calidad alguna en la investigación penal.
13. Por su parte, el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito analizó casos en los que el quejoso reclama la negativa de la autoridad ministerial de darle acceso a la carpeta de investigación cuando ya ha sido citado o ha tenido intervención en la carpeta de investigación.
14. Desde mi perspectiva, en el presente caso, la naturaleza de los actos reclamados resulta sumamente relevante para resolver sobre la procedencia de la suspensión provisional e incluso para definir sus efectos. Por ende, considero que es necesario que exista identidad en las condiciones fácticas para poder emitir un pronunciamiento general en relación con el tema analizado, situación que, como ya fue mencionado con antelación, no se actualiza.
15. Además, a mi juicio, lo anterior toma suma importancia al considerar que esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 149/2019, estableció que cuando se actualice alguno de los supuestos del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales la autoridad ministerial debe dar acceso a la carpeta de investigación. Por tanto, considero que si algunos de los asuntos resueltos por los órganos contendientes en esta contradicción de tesis encuadra en dichos supuestos, la suspensión y efectos serían distintos respecto de aquellos asuntos en los que no se ha otorgado intervención al quejoso en la carpeta de investigación.
16. Por ello, no comparto la decisión final adoptada por la mayoría y la razón de este voto es dejar a salvo mi posición en relación con las cuestiones esgrimidas.

TERCERA PARTE
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

RENTA. EL ARTÍCULO 151, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER UN LÍMITE PARA LAS DEDUCCIONES PERSONALES, NO VIOLA EL DERECHO AL MÍNIMO VITAL.

Las deducciones personales de las personas físicas, al no cumplir con el requisito de necesaria vinculación de las erogaciones con la generación del ingreso, no deben reconocerse forzosamente por el legislador como aminoraciones para determinar la base gravable del impuesto, sino que se encuentran inmersas en el ámbito de libertad de configuración en materia tributaria por constituir gastos fiscales, los cuales tienen su origen en la disminución o reducción de gravámenes, traduciéndose en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social. Por otra parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho al mínimo vital abarca todas las acciones positivas y negativas que permitan respetar la dignidad humana, lo que implica la obligación para el Estado de garantizar (y no necesariamente otorgar la prestación de manera directa) que los ciudadanos tengan acceso generalizado a alimentación, vestido, vivienda, trabajo, salud, transporte, educación, cultura, así como a un medio ambiente sano y sustentable; aunado a ello, debe garantizar atención a los incapacitados o a las personas con necesidades especiales o específicas, procurando su incorporación a la vida activa. Lo anterior, correlacionado con el principio de generalidad tributaria (la regla general consiste en que todos aquellos, con un nivel económico mínimo, están obligados a contribuir al sostenimiento del gasto público, mientras que las exenciones, beneficios o estímulos fiscales son la excepción), permite concluir válidamente que la circunstancia de que los conceptos con los cuales se relacionan las deducciones personales tengan alguna vinculación con derechos fundamentales o servicios básicos que el Estado se encuentra obligado a garantizar o prestar, no implica que exista un derecho constitucionalmente tutelado para exigir que sea precisamente a través de la legislación fiscal que se brinde esa tutela, específicamente concediendo un beneficio de carácter tributario al prever la posibilidad de deducir,

sin limitante alguna, cantidades o erogaciones que no están vinculadas con la generación del ingreso que es el objeto del impuesto sobre la renta.

2a./J. 27/2017 (10a.)

Amparo en revisión 855/2014. José Francisco García Cáceres y otros. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 919/2015. Manuel Enrique Romero de Terreros Escalante y otros. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1379/2015. Rodrigo Navarro Hernández. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 440/2016. Ricardo Alberto Elizondo Garza y otros. 9 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 867/2014. José Ramiro Cárdenas Tejeda. 22 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 27/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de marzo de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Nota: Por instrucciones de la Segunda Sala, la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 821, con número de registro digital: 2013872, se publica nuevamente con la corrección en el quinto precedente que la propia Sala ordena.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 855/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 671, con número de registro digital: 26998.

Esta tesis se republicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS EN EL SENTIDO DE QUE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 151 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, AL ESTABLECER UN LÍMITE PARA LAS DEDUCCIONES PERSONALES, VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.

Para respetar el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario atender a la capacidad contributiva de las personas afectas al gravamen y, en el caso de la contribución de mérito, ello se cumple cuando la base gravable se constituye por la utilidad real, a la cual se arriba restando de los ingresos brutos los gastos que se realizaron para su obtención (deducciones estructurales); de ahí que las erogaciones no vinculadas con la generación de esos ingresos (deducciones no estructurales) no tienen impacto en la utilidad o renta gravable, por lo que no pueden estimarse como aminoraciones que el legislador deba contemplar forzosamente a fin de observar el principio de justicia tributaria en comento. Ahora, las erogaciones concedidas como deducciones personales para realizarse en forma adicional a las "autorizadas en cada capítulo", en términos del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tienen el carácter de no estructurales, pues se refieren a los desembolsos efectuados con motivo de consumo personal, sea por su origen, por su propósito o por su efecto, es decir, se trata de gastos diversos y contingentes, dado que no son erogaciones que habitualmente deban realizarse para la generación de la utilidad o renta neta del tributo. En consecuencia, las deducciones personales de las personas físicas, al no cumplir con el requisito de estricta vinculación con la generación del ingreso, no son del tipo de erogaciones que el legislador debe reconocer para acatar el principio de proporcionalidad tributaria, sino que constituyen gastos o beneficios fiscales, los cuales se conceden atendiendo a fines de política fiscal, social o económica. Por tanto, son inoperantes los argumentos en el sentido de que el último párrafo del artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al establecer un límite para las deducciones personales, viola el principio de proporcionalidad tributaria.

2a./J. 24/2017 (10a.)

Amparo en revisión 855/2014. José Francisco García Cáceres y otros. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente:

Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 919/2015. Manuel Enrique Romero de Terreros Escalante y otros. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 1379/2015. Rodrigo Navarro Hernández. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 440/2016. Ricardo Alberto Elizondo Garza y otros. 9 de noviembre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Amparo en revisión 867/2014. José Ramiro Cárdenas Tejeda. 22 de febrero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Joel Isaac Rangel Agüeros.

Tesis de jurisprudencia 24/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del uno de marzo de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Nota: Por instrucciones de la Segunda Sala, la tesis que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 826, con número de registro digital: 2013878, se publica nuevamente con la corrección en el quinto precedente que la propia Sala ordena.

La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo en revisión 855/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 40, Tomo II, marzo de 2017, página 671, con número de registro digital: 26998.

Esta tesis se republicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. CUANDO EL TRABAJADOR AFIRME QUE EL DESPIDO OCURRIÓ EN UN DÍA DE DESCANSO OBLIGATORIO POR LEY O INHÁBIL PARA ÉL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, ESE SIMPLE HECHO, POR SÍ MISMO, PODRÍA SER SUFICIENTE PARA HACER PRESUMIBLE LA INVEROSIMILITUD DE AQUEL (LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 430/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 8 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, por tratarse de criterios sostenidos por un Pleno y un Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo pertenecientes a distintos Circuitos.²

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero del Acuerdo General Número 5/2013, dictado por el Pleno de este tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

TERCERO.—**Antecedentes.** Con el propósito de facilitar la resolución del presente asunto, se sintetizan los antecedentes de los asuntos de los que derivan los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

A) Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo de trabajo 714/2018

I. Antecedentes

Una persona promovió juicio laboral, en el que reclamó al Ayuntamiento Constitucional de Xalapa, Veracruz, la reinstalación, el nombramiento como trabajador de base y pago de diversas prestaciones contempladas en las condiciones generales de trabajo que rigen la relación laboral colectiva entre la demandada y el sindicato de trabajadores derivadas del despido injustificado.

El ocho de junio de dos mil dieciséis se celebró la audiencia de ley, en su etapa de conciliación, en la que se tuvieron por inconformes a las partes; acto seguido, en la audiencia de demanda y excepciones la parte actora ratificó sus escritos tanto el inicial de demanda como el de precisión; y la autoridad demandada dio contestación a la misma, oponiendo las excepciones y defensas que estimó pertinentes.

Mediante laudo de dos de mayo de dos mil dieciocho, el tribunal burocrático local condenó a la demandada a reinstalar a la parte actora, así como al pago de diversas prestaciones reclamadas, absolvió a la demandada a pagar cantidad alguna por concepto de vacaciones y se absolvió a los terceros llamados a juicio Instituto de Pensiones del Estado de Veracruz e Instituto Mexicano del Seguro Social de conceder la inscripción retroactiva, pago de cotizaciones, fijar y cobrar capitales constitutivos y del factor de actualización.

La parte demandada promovió juicio de amparo directo que se radicó con el número DT. 714/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

II. Consideraciones. En sesión de veinte de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a la quejosa, por las razones siguientes:

En primer lugar, estimó que los conceptos de violación primero y segundo, relativos a que el laudo transgredía los artículos 14 y 16 constitucionales por no analizar la excepción de prescripción al ser extemporánea la presentación de la demanda, resultaban inoperantes por insuficientes.

Estableció que los argumentos referentes a que las condenas por concepto de salarios retenidos, vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, que abarcaban hasta el quince de agosto de dos mil quince, resultaban incorrectas porque la relación subsistió hasta el treinta de julio anterior, fueron ineficaces, porque ante la falta de prueba de que la relación hubiese fenecido con anterioridad, es que el tribunal responsable determinó la procedencia de las aludidas prestaciones, además de esgrimir argumentos genéricos tendentes a sostener que cubrió dichas prestaciones.

Calificó como ineficaces los conceptos de violación en los que la parte quejosa hacía depender la improcedencia de las prestaciones contractuales del supuesto carácter de trabajador de confianza con que se desempeñaba el actor al no encuadrar en los supuestos que prevé la Ley Estatal del Servicio Civil, en virtud de que jurisprudencialmente se ha establecido que la denominación del cargo no es apta para atribuir esa naturaleza, sino que debe atenderse a las actividades desempeñadas.

También estableció que el Ayuntamiento quejoso no controvertió las razones que fundaron la condena al pago de horas extras.

Se estimó correcta la condena relativa a la incorporación y pago de aportación al régimen de seguridad social.

De manera oficiosa, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que el tribunal burocrático responsable debió advertir que el despido reclamado por el actor no pudo haber ocurrido en los términos narrados en la demanda, por ubicarse en un día que para él era inhábil.

Al respecto, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la verosimilitud del despido alegado por el actor que se ubica en un día señalado como de descanso, sin que éste exprese las razones por las cuales se encontraba en el lugar donde aconteció dicho evento, es susceptible de realizarse de manera oficiosa, en la medida de que la inverosimilitud de ese evento destruye y desplaza cualquier presunción sin prueba en contrario que pueda generarse, ya sea ante la falta de contestación de la demanda, o bien ante una defensa deficiente.

Consideró que ese estudio de verosimilitud del despido debe realizarse, aunque la parte demandada no se haya excepcionado en esos términos ni que

no lo haga valer como concepto de violación en el juicio de amparo. Estimó que ese estudio surge de la propia pretensión derivada de los hechos que invoca la parte actora en la demanda, de manera que la autoridad jurisdiccional, tanto ordinaria como de control constitucional, debe resolver sobre su razonabilidad, apartándose de resultados formalistas y apreciando las circunstancias en conciencia. De ahí que válidamente puede separarse del resultado formal y resolver con base en la apreciación en conciencia de esos hechos, además de que en la valoración de las pruebas deben actuar con apego a la verdad material deducida de la razón. Lo anterior, sin que ese análisis oficioso implique suplencia de la queja a favor de la parte patronal, pues se trata de una facultad que deriva del artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, de aplicación supletoria, así como de los diversos 14 y 17 constitucionales.

Como sustento, citó la jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.), cuyos título y subtítulo son los siguientes: "COSA JUZGADA EN EL JUICIO LABORAL. TANTO LA AUTORIDAD LABORAL COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, AUN CUANDO EL DEMANDADO NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN."

También se basó en la jurisprudencia 2a./J. 7/2006, de rubro: "HORAS EXTRAS. ES LEGAL QUE TANTO LA JUNTA COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO PROCEDAN AL ESTUDIO DE LA RAZONABILIDAD DEL TIEMPO EXTRAORDINARIO DE TRABAJO CUANDO SE ADVIERTA QUE LA DURACIÓN DE LA JORNADA ES INVEROSÍMIL."

Posteriormente, el Tribunal Colegiado de Circuito realizó el estudio de la verosimilitud del despido. Para ello, transcribió algunos hechos relevantes de los que fueron narrados en la demanda.

De esa transcripción destacó dos circunstancias esenciales. Una, que el actor señaló laborar para el Ayuntamiento en una jornada de lunes a viernes de cada semana. Dos, que el quince de agosto de dos mil quince, en un día sábado, se presentó "como de costumbre a laborar" y fue despedido en las condiciones narradas en la demanda.

Esa narración, a juicio del Tribunal Colegiado, puso en evidencia que el despido alegado por el actor es inverosímil, dado que adujo que fue separado de su fuente de empleo el quince de agosto de dos mil quince (sábado), cuando supuestamente se presentó a laborar "como de costumbre", cuando en realidad dijo que su jornada laboral era de lunes a viernes, y no así en sábado. La sola circunstancia de que haya ubicado el despido en su día de descanso, sin haber señalado el motivo por el cual se encontraba laborando ese día o la razón por la que se encontraba en la fuente de trabajo, para evidenciar esa inverosimi-

litud, implica su inexistencia, pues la narración de las condiciones en que se desempeñó la jornada constituye una confesión expresa y espontánea del actor, en términos del artículo 794 de la Ley Federal del Trabajo.

Agregó que si el actor omitió indicar la razón por la que se encontraba en su fuente de trabajo a pesar de tratarse de su día de descanso en sábado, esa sola circunstancia torna inverosímil su manifestación e inexistente el despido alegado, con independencia de las excepciones y defensas planteadas por el Ayuntamiento demandado.

Consideró que de los artículos 687 y 872 de la Ley Federal del Trabajo, se deriva que el proceso del trabajo se rige, entre otros principios, por el de sencillez; esto significa que en el desarrollo del procedimiento esa ley no requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes.

Sin embargo, a pesar de que la ley laboral no exige forma alguna en la promoción de las demandas, sí establece requisitos mínimos que deben satisfacerse; entre ellos, el relativo a la exposición clara y precisa de los hechos, los cuales constituyen la base fundamental de todo proceso jurisdiccional. De ahí que se exija como mínimo indispensable la narración clara y precisa de los hechos.

El Tribunal Colegiado de Circuito determinó que si un trabajador pretende que se condene a su patrón a las prestaciones derivadas de un despido injustificado, tiene que exponer en la demanda las circunstancias precisas en que ocurrieron los hechos que culminaron con el despido, expresando, entre otras, las razones por las que se encontraba en la fuente de empleo fuera de su jornada de trabajo.

Aclaró que el señalamiento de la razón por la que se encontraba presente el trabajador en la fuente de empleo en su día de descanso trasciende al aspecto específicamente controvertido, como lo es la existencia del despido.

En ese sentido, si la parte actora adujo que el día en que se produjo el despido alegado coincide con el que afirmó y confesó espontáneamente era uno de sus días de descanso semanal, sin señalar el motivo por el cual se encontraba laborando ese día, entonces el tribunal responsable debió concluir que el despido alegado fue inexistente, y debió absolver a la parte demandada.

Citó la tesis I.6o.T.334 L, de rubro: "DESPIDO INJUSTIFICADO. SI EL DÍA EN QUE SE PRODUJO COINCIDE CON EL QUE EL TRABAJADOR AFIRMÓ COMO DE SU DESCANSO SEMANAL, Y NO SEÑALÓ EL MOTIVO POR EL CUAL SE ENCONTRABA LABORANDO, LA JUNTA DEBE DECLARAR SU INEXISTENCIA."

No se soslayó la existencia del criterio que fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 263/2018 del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, resolvió en el sentido de declararla inexistente respecto a los tribunales de distinto Circuito, y se remitió en lo conducente al Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

También precisó que este mismo tema fue objeto de la contradicción de tesis 69/2019, la cual también fue declarada inexistente por esta Segunda Sala en sesión de quince de mayo de dos mil diecinueve.

Aclaró que, por las particularidades referidas en la resolución, en ese caso no era aplicable la jurisprudencia 2a./J. 128/2008, de rubro: "DEMANDA LABORAL SI AL CONTESTARLA EL DEMANDADO NIEGA LISA Y LLANAMENTE LA EXISTENCIA DE LA RELACIÓN DE TRABAJO, NO ESTÁ OBLIGADO A RESPONDER EN FORMA PARTICULARIZADA CADA UNO DE LOS HECHOS EN QUE SE FUNDA."

Consideró que era evidente la necesidad de que en casos análogos, sea oficioso el examen correspondiente a la verosimilitud del despido alegado por la parte trabajadora que se ubique en un día de descanso, sin que se detallen los motivos por los cuales se justifique la presencia de la parte laboriosa en ese día, porque las presunciones que puedan derivarse sin prueba en contrario, ya sea de la falta de contestación de la demanda, de una deficiente defensa, o cualquier otra que surja durante el juicio, deben estar encaminadas a evidenciar hechos verosímiles, motivo por el cual tanto las autoridades laborales, como los tribunales de amparo, están facultados para analizar ese aspecto de oficio, se insiste, con independencia de las excepciones o defensas opuestas en el controvertido natural.

Estimó que tampoco era aplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 117/2010, de rubro: "DESPIDO INJUSTIFICADO. SI EL TRABAJADOR AFIRMA ENCONTRARSE FUERA DE LA JORNADA LABORAL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE CONSIDERARLO CIERTO, CUANDO SE TENGA POR CONTESTADA LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO.". Lo anterior en razón de que el quejoso sí dio contestación a la demanda promovida en su contra; y si bien es verdad que la defensa que opuso no logró prosperar (terminación del vínculo laboral con anterioridad a la fecha del despido –afirmó que el trabajador dejó de laborar el treinta de julio de dos mil quince–), lo trascendente era que la presunción sin prueba en contrario derivada de esa defensa deficiente, no podía generarse sobre un hecho inverosímil.

Con motivo de lo resuelto en ese asunto, se emitió y publicó la tesis aislada VII.2o.T.242 L (10a.), con el siguiente contenido:

"DESPIDO EN DÍA DE DESCANSO. SI EL TRABAJADOR NO EXPRESA LA RAZÓN POR LA QUE SE ENCONTRABA LABORANDO CUANDO ACONTECIÓ, EL ANÁLISIS DE SU VEROSIMILITUD DEBE HACERSE OFICIOSAMENTE, TANTO POR LA AUTORIDAD LABORAL COMO POR EL TRIBUNAL DE AMPARO, AUNQUE EL PATRÓN NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN, NI ALEGADO COMO CONCEPTO DE VIOLACIÓN, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. El análisis de la verosimilitud del despido alegado por la actora que se ubica en un día de descanso, sin que exprese la razón por la que se encontraba laborando en el lugar donde aconteció dicho evento, es susceptible de realizarse oficiosamente, en la medida en que la inverosimilitud de ese evento destruye y desplaza cualquier presunción sin prueba en contrario que pueda generarse, ya sea ante la falta de contestación de la demanda, o bien, ante una defensa deficiente. Lo anterior, sin que sea obstáculo que el patrón no se haya excepcionado en los referidos términos, ni que no lo haga valer en el amparo directo como concepto de violación, porque el estudio de la verosimilitud del despido surge de la propia pretensión derivada de los hechos que invoca la actora en su demanda, de manera que la autoridad jurisdiccional, tanto ordinaria como de control constitucional, debe resolver sobre su razonabilidad, apartándose de resultados formalistas y apreciando las circunstancias en conciencia, de ahí que válidamente puede apartarse del resultado formal y resolver con base en la apreciación en conciencia de esos hechos, además de que en la valoración de las pruebas deberán actuar con apego a la verdad material deducida de la razón; sin que su análisis oficioso implique suplencia de la queja deficiente en favor del patrón, pues se trata de una facultad que deriva del artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo. Lo anterior, en el entendido de que el estudio oficioso de la verosimilitud se hace de conformidad con las jurisprudencias 2a./J. 7/2006 y 2a./J. 75/2019 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'HORAS EXTRAS. ES LEGAL QUE TANTO LA JUNTA COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO PROCEDAN AL ESTUDIO DE LA RAZONABILIDAD DEL TIEMPO EXTRAORDINARIO DE TRABAJO CUANDO SE ADVIERTA QUE LA DURACIÓN DE LA JORNADA ES INVEROSÍMIL.'; y de título y subtítulo: 'COSA JUZGADA EN EL JUICIO LABORAL. TANTO LA AUTORIDAD LABORAL COMO EL TRIBUNAL DE AMPARO DEBEN ANALIZARLA DE OFICIO, AUN CUANDO EL DEMANDADO NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN.', respectivamente." (*Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, publicación: viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas, «con número de registro digital:» 2020959 «y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, página 2364»).

B) Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis CT. 25/2018

I. Antecedentes

Los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito denunciaron ante este Alto Tribunal, la contradicción de tesis sustentada entre su criterio al resolver el juicio de amparo directo DT. 846/2017, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el juicio de amparo directo DT. 2936/2007 y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver el juicio de amparo DT. 10737/1993.

En sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, la Segunda Sala resolvió que era inexistente la contradicción de tesis entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y se ordenó remitir al Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito para que se pronunciara sobre la posible contradicción entre los criterios de los tribunales del mismo Circuito.

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito consideró que si el operario ubicó el despido en un día de descanso obligatorio, tal circunstancia no implicaba, necesariamente que no se hubiera dado tal evento pues no entraña forzosamente que el trabajador no hubiera laborado realmente en la fecha señalada.

Por su parte, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito estimó que si el operario ubicó el despido el día de su descanso semanal, sin aclarar el motivo por el que se encontraba prestando sus servicios en el centro de trabajo, entonces no existía el despido alegado. Ello, toda vez que la responsable tenía la obligación de analizar las hipótesis que configuran la separación alegada.

II. Consideraciones. En sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito emitió ejecutoria en la que determinó que sí existía la contradicción y debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por éste. En la parte conducente sostuvo lo que se sintetiza a continuación:

Punto de contradicción. El Pleno de Circuito estimó que el punto de contradicción consistía en determinar si en la hipótesis en que un trabajador demande su reinstalación o el pago de indemnización constitucional por despido injustificado, que ubica en un día de descanso obligatorio por ley o inhábil

para él por ser su día de descanso semanal, la acción resulta o no improcedente en sí misma.

Aclaró que era irrelevante la circunstancia de que un tribunal haya ponderado que la circunstancia de que el trabajador no explicó en su demanda laboral la razón por la que el día en que ubicó el despido se encontraba en la fuente de empleo, mientras que el otro tribunal contendiente no aludió a esa cuestión. Lo cierto es que en los dos asuntos los trabajadores se abstuvieron de explicar esa situación en su escrito inicial. En ese contexto, si un órgano jurisdiccional concluyó que la acción no es improcedente en sí misma, y el otro que sí lo es, la contradicción de criterios existe, y la diferencia destacada debe apreciarse sólo como una consideración o elemento secundario o menor, que no impide que se determine la contraposición de criterios.

Asimismo, consideró irrelevante que el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito haya señalado que en el juicio laboral que analizó una de las empresas demandadas haya negado lisa y llanamente la relación laboral, y que a la otra se le haya tenido por contestada la demanda en sentido afirmativo, y que ese Tribunal haya manifestado que compartía la tesis aislada de la Segunda Sala: "DESPIDO, DEBE DARSE DENTRO DE LA JORNADA DE TRABAJO."

Consideraciones de fondo. Citó la jurisprudencia 2a./J. 107/2014 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR DEMANDE EL PAGO DEL SALARIO CORRESPONDIENTE AL DÍA EN QUE ADUJO FUE DESPEDIDO, NO CONLLEVA DE MANERA NECESARIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN."

Estimó que ese criterio regula un caso que tiene analogía con el punto de contradicción, el cual es orientador para resolver el asunto. Ambos casos se generaron a partir de consideraciones correlativas a apreciar el hecho en que se fundó la acción respectiva (reinstalación o indemnización constitucional), como verosímil o inverosímil, para de ello determinar si la acción es improcedente en sí misma o no. Dada la analogía que guardan esos asuntos, el Pleno de Circuito aludió a las consideraciones que tomó en cuenta esta Sala para emitir esa jurisprudencia.

En la citada jurisprudencia se concluyó que la circunstancia de que un trabajador reclame el pago del salario correspondiente al día en que adujo fue despedido, no debe apreciarse como un hecho inverosímil que torne inviable la acción de reinstalación o indemnización constitucional, ya que la posibilidad de reclamar una prestación está condicionada a poder demostrar los elementos base de la acción y para ello se debe valorar todo el material probatorio

aportado en el juicio y no sólo tomar en cuenta el simple hecho de demandar una prestación a que se pudiera tener derecho.

Por otra parte, citó la jurisprudencia 2a./J. 117/2010, de rubro: "DESPIDO INJUSTIFICADO. SI EL TRABAJADOR AFIRMA ENCONTRARSE FUERA DE LA JORNADA LABORAL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE CONSIDERARLO CIERTO, CUANDO SE TENGA POR CONTESTADA LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO."

Al emitir ese criterio, esta Segunda Sala fijó el punto de contradicción en lo relativo a determinar "si la Junta podía tener por acreditado el despido alegado por el trabajador, apoyándose únicamente en el hecho de que a la demandada se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo, sin prueba en contrario, aun cuando éste se haya llevado a cabo fuera del horario de labores; o se requiere, además, que el trabajador haya precisado las razones por las cuales se encontraba en la fuente de trabajo en horario diferente a su jornada laboral".

El Pleno de Circuito estimó que ese punto de contradicción también guarda analogía con el asunto que le tocó resolver. Lo anterior, porque aun cuando en él se incluyen elementos diversos como tener por contestada la demanda en sentido afirmativo, así como que el trabajador no expresó los motivos por los que se encontraba en el centro de empleo en un horario diferente a su jornada laboral, lo cierto es que, en lo concerniente a verificar la verosimilitud del hecho relativo a ubicar el despido en una hora que no está dentro de su horario de trabajo (y que, por tanto, a priori podría pensarse que corresponde una hora inhábil para él), tiene similitud fáctica y jurídica respecto del tema que analizó, por lo que también aludió a las consideraciones en que se sustentó esa otra jurisprudencia.

De ese criterio, el Pleno de Circuito destacó que esta Segunda Sala consideró implícitamente que la circunstancia de que el trabajador que ejerce acción por despido, mencione que se encontraba fuera de su jornada laboral cuando la separación ocurrió, sin justificar su presencia en la fuente de empleo, no torna en automático improcedente su acción, pues incluso, cuando se tenga por contestada la demanda en sentido afirmativo, debe estimarse cierto el despido.

Una vez analizados los criterios anteriores, el Pleno de Circuito advirtió que en ellos se buscó orientar la solución en un sentido interpretativo amplio, es decir, lejos de ser estricto, se concluyó en la necesidad de analizar diversos factores para llegar a una solución que fuera el resultado de un estudio donde se involucren todos los factores que la autoridad jurisdiccional tenga para

concluir si el hecho que debía resolver era o no verosímil, y emitir su laudo en consecuencia.

En ambos criterios jurisdiccionales se decidió que no era inverosímil el despido. En un caso, por la sola circunstancia de alegar separación injustificada y además reclamar el pago del salario del día en que ésta se ubicó, y el otro, porque únicamente aconteció fuera del horario de labores del trabajador.

Ello revela que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha otorgado facultad a la autoridad jurisdiccional para hacer un juicio valorativo en torno a las circunstancias que rodean el evento del despido, y no declarar su inexistencia, sólo porque "aparentemente" resulta inverosímil.

Como se precisó al emitir la jurisprudencia 2a./J. 107/2014 (10a.), de los artículos 2o., 3o., 18, 20, 47, 48, 133, fracción VII y 152 de la Ley Federal del Trabajo (vigentes hasta el treinta de noviembre de dos mil doce, que fueron aplicables al momento en que los Tribunales Colegiados resolvieron los asuntos contendientes), deriva que las normas de derecho del trabajo persiguen un fin de justicia social, entre otros aspectos, sobre tres vertientes básicas: 1) lograr un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; 2) conceptualizar el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y la dignidad de quien lo presta; y, 3) en caso de duda en cuanto a su interpretación prevalecerá la más favorable al trabajador.

Además, se consideró que de dichas disposiciones legales, igualmente se obtiene que por relación de trabajo debe entenderse la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario y que existe prohibición para el patrón de ejecutar cualquier acto que restrinja al trabajador el ejercicio de los derechos que le asisten como consecuencia de la relación de trabajo, como es desarrollar la actividad laboral para la que se le contrató; y que en caso de no cumplirse con lo anterior, tiene derecho el operario para demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales que deriven del incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones impuestas por ley, siendo éstas, a su elección, la de reinstalación en el trabajo que desempeñaba o la de indemnización con el importe de tres meses de salario.

Adicional a ello, el Pleno precisó que los diversos artículos 134 y 135 de la misma legislación, establecen de manera general las obligaciones y prohibiciones que tienen los trabajadores.

Destacó que en la ley de la materia no existe alguna disposición que sancione o restrinja al empleado por acudir al centro de trabajo en un día de des-

canso obligatorio por la ley o en el de su descanso semanal. Por el contrario, el artículo 133, fracción VII, impone como prohibición al patrón, abstenerse de ejecutar cualquier acto que restrinja al trabajador los derechos que le asisten, como en el caso es desarrollar la actividad laboral encomendada.

También aclaró que los artículos citados fueron objeto de reforma mediante decreto publicado el treinta de noviembre de dos mil doce; no obstante del cotejo de esa modificación con el texto anterior a ella, se observa que conservaron la misma sustancia, para la cuestión que en este caso interesa.

Por otra parte, estimó que los preceptos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo prevén que una vez sustanciado el juicio correspondiente, las Juntas deberán dictar el laudo conforme a derecho proceda, verdad sabida y buena fe guardada, además de expresar los fundamentos y motivos legales en que se apoye, siendo claro y congruente con la demanda y contestación y demás pretensiones deducidas en el juicio.

Concluyó que el hecho de que un trabajador ubique el despido injustificado en un día de descanso obligatorio o inhábil para él al ser su descanso semanal, no tiene como consecuencia necesaria tener por improcedente la acción ejercida, bajo el argumento de que resulta inverosímil que la separación ocurra en un día no laborable, ya que ello no implica llevar a cabo algún ejercicio valorativo, sino concluir, sin mayor argumentación, que no podría existir el despido en ese día porque al empleado no le correspondía asistir a laborar.

Por el contrario, sostuvo que a fin de ser congruentes con ello, las autoridades jurisdiccionales, al dictar los laudos, deben partir de que las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo tienen como propósito alcanzar los fines de justicia social, cuyo objetivo es lograr un equilibrio entre los trabajadores y el patrón.

Estableció que esas premisas extraídas de la propia ley, no sólo son enunciados contenidos en los artículos correspondientes, sino que norman las decisiones jurisdiccionales en materia laboral que exigen valorar casuísticamente la multiplicidad de hipótesis que pueden darse en la práctica y conduzcan a resolver sobre la verosimilitud o inverosimilitud de un despido ubicado en días que, por regla general, al trabajador no le correspondía estar presente en la fuente de empleo, sin soslayar entre otros factores, cómo se narraron los hechos, cuáles fueron las defensas y excepciones opuestas, cómo corresponden las cargas probatorias, cuáles son las reglas legales sobre valoración de los medios de convicción y, demás aspectos que incidan directa o indirectamente, con la única finalidad de resolver legalmente el litigio sometido a su potestad.

Aunado a ello, se mencionó que ese criterio se apoya en la circunstancia de que la presencia del operario en la fuente de trabajo, en un día que le correspondía descansar, obedece a un sinnúmero de razones o hipótesis, de las cuales se pueden citar algunas, de manera enunciativa:

- No existe prohibición legal para acudir al centro de trabajo.
- Tampoco existe restricción para el patrón de solicitar al trabajador que desempeñe labores en días de descanso; incluso, puede hacerlo bajo ciertas circunstancias esporádicas, expresamente establecidas en la ley, como pagar algún salario doble o extra, alguna prima adicional, etcétera.
- No se encuentra razonamiento lógico contundente o incontrovertible, para que un patrón esté impedido a despedir a un trabajador en un día inhábil para éste (se cita como ejemplo, la jurisprudencia 2a./J. 120/2003, de rubro: "RELACIÓN DE TRABAJO. EL HECHO DE QUE SE ENCUENTRE SUSPENDIDA POR LA INCAPACIDAD TEMPORAL OCASIONADA POR UN ACCIDENTE O ENFERMEDAD QUE NO CONSTITUYA UN RIESGO DE TRABAJO, NO IMPIDE QUE EL TRABAJADOR O PATRÓN PUEDAN RESCINDIRLA POR UNA CAUSA DISTINTA."
- Existen razones reales y objetivas que llevan a un trabajador a la posibilidad de asistir al centro de trabajo en día inhábil para él, verbigracia: exceso en la carga laboral; pendientes para cumplir trabajos que exijan plazos terminales; exigencia de objetivos de cada determinado tiempo; cubrir ausencias de otros trabajadores, etcétera.
- No se soslaya que aun cuando existen causas reales que justifican la presencia del operario en el centro de trabajo en los días de descanso obligatorio, pueden darse también casos que de suyo son inverosímiles sin mayor raciocinio jurídico; hipótesis en la cual, la propia Junta debe razonarlo así; sin embargo, eso dependerá del caso concreto que se presente.

Luego, el Pleno de Circuito determinó que la sola circunstancia de que un trabajador ubique el despido del que se queja al ejercer la acción de reinstalación o indemnización constitucional, en un día de descanso obligatorio o inhábil para él por ser el de su descanso semanal, con independencia de que explique o no su presencia en la fuente de empleo al momento en que el evento ocurrió, no puede tener como consecuencia necesaria e inmediata, la improcedencia de la acción, mucho menos si únicamente se argumenta inverosimilitud por ese solo hecho "aparentemente contradictorio", ya que ésta es una

cuestión que debe apreciarse conjuntamente con el cúmulo de todo el material probatorio aportado en juicio.

En conclusión, sostuvo que el hecho de que un trabajador que ejerce la acción de reinstalación o de indemnización constitucional, ubique el despido en un día inhábil para él, no hace improcedente en sí misma su acción, aun cuando éste no hubiere mencionado en su demanda la razón o motivo por el que se encontraba en la fuente de empleo tal día.

Precisó que en todo caso, la viabilidad o no de la acción debe ser el resultado de la valoración que se haga en el laudo, con base en la demanda, contestación y pruebas ofrecidas por las partes, con lo cual se deberá emitir el fallo correspondiente, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente.

Con motivo de lo resuelto en ese asunto, se emitió y publicó la jurisprudencia PC.I.L. J/52 L (10a.), cuyo contenido es el siguiente:

"ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR UBIQUE EL DESPIDO INJUSTIFICADO EN UN DÍA DE DESCANSO OBLIGATORIO POR LEY, O INHÁBIL PARA ÉL, POR CORRESPONDER AL DE SU DESCANSO SEMANAL NO CONLLEVA NECESARIAMENTE LA IMPROCEDENCIA DE AQUÉLLA. Con apoyo en los razonamientos que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso al resolver las contradicciones de tesis 209/2014 y 185/2010, de las que derivaron, las jurisprudencias 2a./J. 107/2014 (10a.) y 2a./J. 117/2010, de título y subtítulo, y rubro, respectivamente: 'ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR DEMANDE EL PAGO DEL SALARIO CORRESPONDIENTE AL DÍA EN QUE ADUJO FUE DESPEDIDO, NO CONLLEVA DE MANERA NECESARIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.' y 'DESPIDO INJUSTIFICADO. SI EL TRABAJADOR AFIRMA ENCONTRARSE FUERA DE LA JORNADA LABORAL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE CONSIDERARLO CIERTO, CUANDO SE TENGA POR CONTESTADA LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO.', se advierte que los criterios aplicados en casos semejantes al que nos ocupa, están orientados a exponer que las autoridades jurisdiccionales, lejos de aplicar un criterio estricto para resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, deben ponderar todos los elementos que conlleven utilizar juicios de valoración sobre los casos específicos que se les presenten y emitir los razonamientos jurídicos, suficientes e idóneos, para llegar a una u otra solución. En congruencia con lo anterior, y de acuerdo con los artículos 2o., 3o., 18, 20, 47, 48, 133, fracción VII, 134, 135, 152, 841 y 842 de la Ley Federal del

Trabajo (en su texto vigente hasta el 30 de noviembre de 2012, o en el actual), las normas de derecho del trabajo persiguen un fin de justicia social, entre otros aspectos, sobre tres vertientes básicas: 1) lograr un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; 2) conceptualizar el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y la dignidad de quien lo presta; y, 3) en caso de duda en cuanto a su interpretación, prevalecerá la más favorable al trabajador. Además, como no existe una prohibición legal para éste de acudir a la fuente de trabajo en un día de descanso obligatorio por ley, o inhábil para él, y al estar prohibido para el patrón restringirle el ejercicio de los derechos que le asisten, es decir, desarrollar la actividad laboral encomendada, el simple hecho de que el trabajador que ejerce alguna de las acciones referidas ubique el despido en un día de descanso obligatorio o inhábil para él, con independencia de que haya mencionado o no en su demanda la razón o el motivo por el que se encontraba en el centro de trabajo, no puede tener como consecuencia necesaria e inmediata la improcedencia de la acción, menos si únicamente se aduce un argumento de inverosimilitud, ya que la procedencia o improcedencia de la acción debe derivar, en todo caso, del resultado de la valoración que la Junta de Conciliación y Arbitraje haga en el laudo correspondiente, en cuanto a tener por acreditado o no el despido injustificado que invoca el trabajador, con base en la demanda, su contestación y las pruebas ofrecidas por las partes, pues existen innumerables posibilidades reales de justificar la presencia del operario en la fuente de trabajo en un día inhábil que, en su caso, deben ponderarse a fin de emitir un laudo a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en cada caso los hechos en conciencia, en forma clara, precisa y congruente.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 599, «con número de registro digital:» 2020531. Esta tesis se publicó el viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*).

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Sí existe la divergencia de criterios entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito y el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Ambos órganos contendientes emitieron sus pronunciamientos en asuntos relacionados con conflictos individuales, en los cuales la parte trabajadora ejerció una acción derivada de despido injustificado, y ubicó el despido en un día de descanso obligatorio por ley o inhábil para él, como lo es el correspondiente al de su descanso semanal.

Al resolver el amparo directo 714/2018, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, de manera oficiosa, determinó que

el tribunal burocrático responsable debió advertir que el despido reclamado por el actor no pudo haber ocurrido en los términos narrados en la demanda, por ubicarse en un día que para él era inhábil.

El Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo que la verosimilitud del despido alegado por el actor que se ubica en un día señalado como de descanso, sin que éste exprese las razones por las cuales se encontraba en el lugar donde aconteció dicho evento, es susceptible de realizarse de manera oficiosa.

Para analizar la verosimilitud del despido alegado, destacó dos circunstancias esenciales de la demanda. Una, que el actor señaló laborar para el Ayuntamiento en una jornada de lunes a viernes de cada semana. Dos, que el quince de agosto de dos mil quince, en un día sábado, se presentó "como de costumbre a laborar" y fue despedido en las condiciones narradas en la demanda. Esa narración, a juicio del Tribunal Colegiado, puso en evidencia que el despido alegado por el actor es inverosímil.

Agregó que si el actor omitió indicar la razón por la que se encontraba en su fuente de trabajo a pesar de tratarse de su día de descanso en sábado, esa sola circunstancia torna inverosímil su manifestación e inexistente el despido alegado, con independencia de las excepciones y defensas planteadas por el Ayuntamiento demandado.

Aunado a ello, emitió y publicó la tesis aislada VII.2o.T.242 L (10a.), en la que sostiene que el análisis de la verosimilitud del despido alegado por la actora que se ubica en un día de descanso, sin que exprese la razón por la que se encontraba laborando en el lugar donde aconteció dicho evento, es susceptible de realizarse oficiosamente, en la medida en que la inverosimilitud de ese evento destruye y desplaza cualquier presunción sin prueba en contrario que pueda generarse, ya sea ante la falta de contestación de la demanda, o bien, ante una defensa deficiente. Lo anterior, sin que sea obstáculo que el patrón no se haya excepcionado en los referidos términos, ni que no lo haga valer en el amparo directo como concepto de violación.

Por otra parte, al resolver la contradicción de tesis CT. 25/2018, el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito dilucidó el punto de contradicción consistente en determinar si en la hipótesis en que un trabajador demande su reinstalación o el pago de indemnización constitucional por despido injustificado, que ubica en un día de descanso obligatorio por ley o inhábil para él por ser su día de descanso semanal, la acción resulta o no improcedente en sí misma.

Estimó que el hecho de que un trabajador ubique el despido injustificado en un día de descanso obligatorio o inhábil para él al ser su descanso semanal, no tiene como consecuencia necesaria tener por improcedente la acción ejercida, bajo el argumento de que resulta inverosímil que la separación ocurra en un día no laborable, ya que ello no implica llevar a cabo algún ejercicio valorativo, sino concluir, sin mayor argumentación, que no podría existir el despido en ese día porque al empleado no le correspondía asistir a laborar, además, dicha cuestión debe valorarse conjuntamente con el cúmulo de todo el material probatorio aportado en juicio, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente.

En conclusión, sí existe la contradicción de criterios, y el punto en controversia consiste en determinar si en la hipótesis en que un trabajador demande su reinstalación o indemnización constitucional con motivo de un despido injustificado, que ubica en un día de descanso obligatorio por ley o inhábil para él, como es su día de descanso semanal, sin que precise las circunstancias por las que se encontraba en la fuente de empleo, procede calificar la acción como improcedente en sí misma, por resultar inverosímil el despido alegado.

Cabe aclarar que aun cuando existe coincidencia entre ambos órganos contendientes en el sentido de que es viable analizar la verosimilitud del despido alegado cuando éste se ubica en día de descanso obligatorio por ley o inhábil para el trabajador, a partir de una revisión en conciencia y apartada de formalismos de la demanda, por seguridad jurídica es necesario dilucidar el punto en contradicción. Lo anterior, en virtud de que con motivo de lo resuelto en los asuntos en contienda se emitieron y publicaron criterios que toman en cuenta distintos elementos para ejercer esa valoración de verosimilitud.

Asimismo, tampoco se soslaya que los procedimientos en los que se emitieron los pronunciamientos de que se trata se rigen por diversas legislaciones. El del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito es un juicio burocrático regido por la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, mientras que el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito analizó conflictos individuales regidos por la Ley Federal del Trabajo. No obstante, ello no impide la configuración del presente punto controvertido, en virtud de que las normas jurídicas aplicadas por ambos órganos contendientes tienen el mismo contenido, sin que existan diferencias relevantes entre ellas que impidan su resolución uniforme.

QUINTO.—Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia

dencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos:

Esta Segunda Sala ha sostenido reiteradamente que en los casos en que se ejerza alguna acción con motivo de despido injustificado, la determinación de su improcedencia, bajo el argumento de inverosimilitud del despido, debe ser resultado de la valoración que se haga en el laudo correspondiente de tener por acreditado o no el despido injustificado alegado, con base en la demanda, su contestación y las pruebas ofrecidas por las partes, lo cual debe realizarse a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente.

Así, se ha sostenido que la improcedencia de la acción no deriva necesariamente del simple hecho de que el trabajador haya reclamado como prestación de su demanda también el pago del salario correspondiente al día en que adujo que fue despedido sin justificación, y tampoco de que el trabajador no haya precisado las razones por las cuales se encontraba en la fuente de trabajo cuando fue despedido fuera del horario de labores.

Tales criterios se establecieron al emitir las jurisprudencias que se transcriben a continuación:

2a./J. 117/2010

"DESPIDO INJUSTIFICADO. SI EL TRABAJADOR AFIRMA ENCONTRARSE FUERA DE LA JORNADA LABORAL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE CONSIDERARLO CIERTO, CUANDO SE TENGA POR CONTESTADA LA DEMANDA EN SENTIDO AFIRMATIVO.—Si el trabajador señala en su demanda que estuvo sujeto a una jornada laboral y relata que fue despedido en determinadas circunstancias de tiempo, lugar y modo, pero ubica ese hecho fuera de aquel período, sin precisar las razones que justifiquen su presencia en la fuente de trabajo, y al patrón se le tiene por contestada la demanda en sentido afirmativo, sin prueba en contrario, al resolver sobre la procedencia de la acción la Junta debe considerar como cierto el despido alegado debido a que la sanción procesal, prevista en el artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo, consiste en tener por ciertas las afirmaciones contenidas en los hechos de la demanda. Esto es, la circunstancia de que el trabajador no precise las razones por las cuales se encontraba en la fuente de trabajo cuando fue despedido fuera del horario de labores, no representa un obstáculo para que la Junta declare la procedencia de la acción ejercida, debido a que ese hecho

goza de la presunción de certeza ante la falta de contestación de la demanda, aspecto que corresponde desvirtuar a la demandada.¹³

2a./J. 107/2014 (10a.)

"ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR DEMANDE EL PAGO DEL SALARIO CORRESPONDIENTE AL DÍA EN QUE ADUJO FUE DESPEDIDO, NO CONLLEVA DE MANERA NECESARIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN. De los artículos 2o., 3o., 18, 20, 48, 82, 133, fracción VII, 152, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo (vigentes hasta el 30 de noviembre de 2012), deriva que las normas de derecho de trabajo persiguen un fin de justicia social, entre otros aspectos, sobre tres vertientes básicas: 1) lograr un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; 2) conceptualizar el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y la dignidad de quien lo presta; y 3) en caso de duda en cuanto a su interpretación prevalecerá la más favorable al trabajador. Además, señalan que por relación de trabajo debe entenderse la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario y que es una obligación del patrón efectuar la retribución correspondiente, prohibiéndole ejecutar cualquier acto que restrinja al trabajador el ejercicio de los derechos que le asisten como consecuencia de la relación de trabajo, como lo es desarrollar la actividad laboral encomendada, ya que en caso de no cumplirse con lo anterior, las disposiciones en cita otorgan el derecho al trabajador para demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales que deriven del incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones impuestas por ley, siendo éstas, a su elección, la de reinstalación en el trabajo que desempeñaba o la de indemnización con el importe de tres meses de salario. Así, el simple hecho de que el trabajador hubiese reclamado como prestación en su demanda laboral el pago del salario correspondiente al día en que adujo fue despedido sin justificación, con independencia de que haya indicado que tal evento aconteció al inicio, durante o al final de la jornada de trabajo, no puede tener como consecuencia necesaria e indisoluble la improcedencia de la acción intentada, aun bajo el argumento de inverosimilitud, ya que ésta es una cuestión que corresponde apreciar a la Junta de Conciliación y Arbitraje y debe ser el resultado de la valoración que se haga en el laudo correspondiente de tener por acreditado o no el despido injustificado que invoca el trabajador, con base en la demanda, su contestación

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 191, «con número de registro digital:» 163829. Emitida al resolver la contradicción de tesis 185/2010. 14 de julio de 2010. Cinco votos.

y las pruebas ofrecidas por las partes, con lo cual se deberá emitir un laudo a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente."⁴

Como se señala en los criterios transcritos, las normas de derecho del trabajo persiguen un fin de justicia social, entre otros aspectos, sobre tres vertientes básicas: 1) lograr un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; 2) conceptualizar el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y la dignidad de quien lo presta; y, 3) en caso de duda en cuanto a su interpretación prevalecerá la más favorable al trabajador.

Al resolver la contradicción de tesis 185/2010, en la que se emitió el primer criterio transcrito, esta Segunda Sala estableció que de los artículos 685, 687 y 872, de la Ley Federal del Trabajo,⁵ se deriva que el proceso del derecho del trabajo se rige, entre otros principios, por el de sencillez; esto significa que en el desarrollo del procedimiento la Ley Federal del Trabajo no requiere forma o solemnidad especial en la promoción o intervención de las partes, únicamente exige que la parte actora precise sus peticiones y exponga los hechos en que apoye sus pretensiones. Es decir, basta con que en la demanda se haga la narración clara de los hechos y se precise lo que se pretende.

Se sostuvo que a pesar de que la Ley Federal del Trabajo no exige forma alguna en la promoción de las demandas, sí establece requisitos mínimos que deben satisfacerse; entre ellos, el relativo a la exposición clara y precisa de los hechos, porque no hay que olvidar que, no sólo en el proceso del trabajo,

⁴ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1056, «con número de registro digital:» 2007933. Emitida al resolver la contradicción de tesis 209/2014. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos.

⁵ Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

"Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley."

"Artículo 687. En las comparecencias, escritos, promociones o alegaciones, no se exigirá forma determinada; pero las partes deberán precisar los puntos petitorios."

"Artículo 872. La demanda se formulará por escrito, acompañando tantas copias de la misma, como demandados haya. El actor en su escrito inicial de demanda expresará los hechos en que funde sus peticiones, pudiendo acompañar las pruebas que considere pertinentes, para demostrar sus pretensiones."

sino en todos los procesos jurisdiccionales, constituyen la base fundamental de las pretensiones en el juicio; de ahí que se exija como mínimo indispensable la narración clara y precisa de los hechos.

De esta forma, se consideró que si un trabajador pretende que se condene a su patrón al pago de la indemnización constitucional o a la reinstalación en su puesto, por haber sido despedido injustificadamente, tiene que exponer en la demanda las circunstancias precisas en que ocurrieron los hechos que culminaron con el despido; porque sólo así, la Junta de Conciliación y Arbitraje podrá determinar la procedencia de la acción.

Al respecto, se citó la jurisprudencia 2a./J. 22/2004,⁶ en la cual, esta Segunda Sala determinó que cuando un trabajador ejerce la acción de reinstalación o de indemnización constitucional, resulta suficiente que haga la narración de los acontecimientos que le impidieron continuar prestando servicios por causas que imputa a la parte patronal y precise lo que pretende, sin necesidad de que en el cuerpo de su libelo señale expresamente que fue despedido injustificadamente. De esta manera se destacó el principio de sencillez del proceso del trabajo, y al mismo tiempo se confirmó la importancia de que en la demanda el actor exponga con claridad y precisión los hechos en que sustenta sus pretensiones.

Se enfatizó que la relevancia que tienen los hechos en el proceso del trabajo es tal que su imprecisión puede tener como consecuencia la improcedencia de la acción. Por eso, la Ley Federal del Trabajo impone el deber a las Juntas de Conciliación y Arbitraje de subsanar las omisiones de las prestaciones de la acción intentada, incluso de prevenir al actor, cuando sea el trabajador o sus beneficiarios, para que regularice, aclare o complete la demanda. Así se establece en las jurisprudencias 2a./J. 75/99⁷ y 4a./J. 3/91.⁸

⁶ Rubro: "DESPIDO INJUSTIFICADO. SI EN EL ESCRITO DE DEMANDA EL TRABAJADOR RECLAMA EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL O SU REINSTALACIÓN, ASÍ COMO LOS SALARIOS CAÍDOS, NARRANDO ADEMÁS LOS HECHOS RELATIVOS, SU ACCIÓN ES PROCEDENTE AUNQUE NO SEÑALE EXPRESAMENTE QUE FUE DESPEDIDO.". Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 322, «con número de registro digital:» 181975.

⁷ Rubro: "DEMANDA LABORAL. LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DEBE MANDAR PREVENIR AL TRABAJADOR PARA QUE LA CORRIJA O ACLARE CUANDO SEA IRREGULAR O INCURRA EN OMISIONES.". Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, julio de 1999, página 188, «con número de registro digital:» 193703.

⁸ Rubro: "DEMANDA LABORAL. SUPLENCIA. LA ATRIBUCIÓN OTORGADA A LAS JUNTAS POR LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, ES DE EJERCICIO OBLIGATORIO.". Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, abril de 1991, página 33, «con número de registro digital:» 207915.

No se soslaya que en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, los preceptos citados sufrieron modificación; sin embargo, esas reformas no alteran la interpretación de esta Segunda Sala. De los artículos 685, 687 y 872 de la ley laboral, sólo el primero fue modificado, para suprimir que el procedimiento es conciliatorio, pero permanecen los principios y reglas analizados en los precedentes.⁹ Asimismo, en esa reforma no se modificaron las bases principales de interpretación de las normas laborales, previstas en los artículos 2o., 3o., 18, 20, 48, 82, 133, fracción VII, 152, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo.

Al contrario, en la reforma de dos mil doce, se reforzó el alcance de protección de las normas laborales, como se advierte de la modificación del precepto 2o. de ese ordenamiento,¹⁰ el cual precisa el contenido protector del concepto de trabajo digno o decente, y el imperativo de tutelar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

⁹ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 685. El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y conciliatorio y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso.

(Reformado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la Junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta.

"Lo anterior sin perjuicio de que cuando la demanda sea obscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley."

¹⁰ (Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 2o. Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

"Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

"El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

"Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

"La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres."

Lo mismo ocurre con el numeral 3o. de la ley,¹¹ que se modificó para fortalecer la protección respecto a la discriminación. Igualmente, después de la reforma de dos mil doce, el artículo 841 de la ley conservó la obligación de dictar los laudos a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas.¹² Aunado a ello, no fue modificado el numeral 842 de la ley, que prevé que los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

Todo ello corrobora que continúan vigentes los lineamientos fundamentales que sirvieron de base a los criterios de esta Segunda Sala, los cuales exigen atender a lo efectivamente planteado por el trabajador en la demanda, analizada en conjunto con los demás elementos de autos, sin limitarse a formalismos que resultan contrarios a la sencillez y espíritu protector de las normas en materia de trabajo.

Al respecto, debe considerarse que ese criterio encuentra sustento también en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal,¹³ siempre

¹¹ (Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 3o. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio.

"No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

"No se considerarán discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en las calificaciones particulares que exija una labor determinada.

"Es de interés social promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones."

¹² (Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 841. Los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, pero las Juntas de Conciliación y Arbitraje están obligadas a estudiar pormenorizadamente las rendidas, haciendo la valoración de las mismas. Asimismo, expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyan."

¹³ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

Las normas precisadas en materia de procedimiento, también son aplicables a lo establecido en la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz. En principio, esa ley local fue emitida por la Legislatura Local, con fundamento en los artículos 115, fracción VIII,¹⁴ y 116, fracción VI,¹⁵ de la Constitución Federal, por lo que, en términos de esos preceptos, debe sujetarse a las bases establecidas en el artículo 123 constitucional. No sustrae a sus destinatarios de las normas protectoras que sirven de base a los criterios citados.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."

¹⁴ "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

"Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. ..."

¹⁵ "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: ...

"VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. ..."

Por otra parte, la referida ley local contiene disposiciones que hacen viable arribar a las mismas conclusiones en cuanto a la forma de interpretar la demanda laboral para determinar la procedencia o no de la acción de despido.

En su artículo 186 se ordena que el procedimiento será inmediato, predominantemente oral y que deberán adoptarse las medidas para lograr la mayor economía, concentración y sencillez.¹⁶

La propia ley no exige alguna solemnidad o formalidad que permita afirmar que el trabajador debe necesariamente expresar las circunstancias detalladas en que ocurrió el despido que reclama, aunque sí deberá contener una relación de los hechos en que se sustenta la acción (artículos 188 y 214 de la ley local).¹⁷

Asimismo, en el artículo 221 de la citada ley estatal se establece que los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismo sobre estimación de las pruebas.¹⁸

Como se ve, las normas de la ley local le corresponden a las principales disposiciones de la Ley Federal del Trabajo que tomó en consideración esta Segunda Sala, y además, en el propio artículo 222 de ese ordenamiento local, se prevé la supletoriedad expresa de la mencionada ley federal.¹⁹ Por

¹⁶ "Artículo 186. El proceso aplicable a las relaciones de trabajo entre las entidades públicas y sus trabajadores, será gratuito inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. El tribunal o las Salas en su caso, tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso."

¹⁷ "188. En el procedimiento a que se refiere este capítulo, no se requiere forma o solemnidad especial en lo (sic) promoción o en la intervención de las partes."

"Artículo 214. La demanda deberá contener:

"I. Nombre y domicilio del actor;

"II. Nombre y domicilio del demandado;

"III. Acciones intentadas;

"IV. Relación de los hechos; y

"V. Fundamentos de derecho."

¹⁸ "Artículo 221. Los laudos se dictarán a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismo sobre estimación de las pruebas, pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen, y se emitirán a más tardar en doce meses, a partir del auto de inicio, siempre y cuando las actuaciones procesales lo permitan."

¹⁹ "Artículo 222. Todo lo no previsto en este capítulo, se resolverá conforme a lo dispuesto por los artículos relativos de la Ley Federal del Trabajo que rigen el procedimiento ordinario y, en particular lo referente a las pruebas."

consiguiente, existen bases comunes para que los mencionados lineamientos de interpretación de la ley laboral sean aplicados a los juicios seguidos conforme a la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

El punto de contradicción consiste en determinar si la acción es improcedente, por inverosimilitud del despido, cuando el trabajador alegue como fecha del despido impugnado un día en el que no estaba obligado a trabajar y no mencione en la demanda por qué se encontraba en la fuente de empleo.

La materia de la presente contradicción de tesis se relaciona con un análisis sobre la verosimilitud del despido alegado en la demanda, a efecto de ponderar si procede o no la acción intentada, por lo que opera a pesar de que se tenga por contestada la demanda en sentido afirmativo en términos del artículo 879 de la Ley Federal del Trabajo,²⁰ o de que la parte patronal no lo haya hecho valer en su contestación de demanda, sin que ello implique suplir la deficiencia de su argumentación.

En el capítulo III del título tercero de la Ley Federal del Trabajo se regulan los días de descanso. En su artículo 73, se prevé el pago que debe efectuarse cuando se labore en días de descanso. Si se labora en domingo además se tendrá derecho a una prima adicional de un veinticinco por ciento. Asimismo, en el numeral 74 de la ley federal se prevén los días de descanso obligatorio, durante los cuales los trabajadores y los patrones determinarán el número de trabajadores que deberán prestar sus servicios, mediante el pago de la retribución prevista en el artículo 75 de dicha ley.

En la Ley Número 364 Estatal del Servicio Civil de Veracruz también se contienen disposiciones relativas a los días de descanso semanales (artículo 50 de la ley)²¹ y a los que tienen el carácter de descanso obligatorio (artículo 52

²⁰ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 879. La audiencia de conciliación, demanda y excepciones se llevará a cabo, aún cuando no concurren las partes.

(Reformado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Si el actor no comparece al período de demanda y excepciones, se tendrá por reproducida en vía de demanda su comparecencia o escrito inicial.

(Reformado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Si el demandado no concurre, la demanda se tendrá por contestada en sentido afirmativo, sin perjuicio de que en la etapa de ofrecimiento y admisión de pruebas, demuestre que el actor no era trabajador o patrón, que no existió el despido o que no son ciertos los hechos afirmados en la demanda."

²¹ "Artículo 50. Los trabajadores disfrutarán, por cada seis días de labor, de un día de descanso con goce de sueldo íntegro cuando menos, debiendo procurarse que éste corresponda al domingo."

de la ley),²² así como la forma de determinar los trabajadores que laborarán en esos días y la manera de remunerarlos (artículos 55 y 62 de ese ordenamiento).²³

Como se advierte en las referidas disposiciones, las leyes laborales, federal y local, contienen la regulación de los días de descanso en protección de los trabajadores, pero no impiden que en circunstancias excepcionales éstos acudan en esos días a su fuente de empleo, lo cual es posible y verosímil.

Por otra parte, no es condición necesaria para que ocurra un despido que el trabajador se encuentre efectivamente prestando sus servicios. Basta que exista la relación laboral, que quien actúe por la parte patronal esté en posibilidad fáctica de dar por terminado el vínculo y hacerlo saber al trabajador.²⁴ Por ello, es posible que el despido, como acto unilateral del patrón, ocurra en los días en que el trabajador no tiene obligación de prestar sus servicios, sea por tratarse de un día de descanso obligatorio, o bien por corresponder a su descanso semanal.

²² "Artículo 52. Serán días de descanso obligatorio con goce de sueldo los siguientes: 1 de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1 de mayo, 16 de septiembre, 20 de noviembre, 25 de diciembre, el 1 de diciembre de cada seis años en que tiene lugar el cambio del Ejecutivo Federal y el que determinen las leyes federales o locales electorales en el caso de elecciones ordinarias para efectuar la jornada electoral, así como los que además señalen los calendarios oficiales de las entidades públicas."

²³ "Artículo 55. Cuando por la naturaleza del servicio que presta la entidad pública o dependencia, éste no deba ser interrumpido o se requiera la prestación del trabajo para la tramitación de asuntos urgentes, el titular o responsable de la misma, a su juicio, podrá disponer se queden guardias de trabajo que atiendan las necesidades aludidas.

"Para la designación del personal que quedará de guardia, se utilizará el servicio de trabajadores que no tuviesen derecho a vacaciones en el tiempo que esto ocurra, si los que se quedasen de guardia tuviesen derecho a ellas, las disfrutarán dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que las mismas debieron iniciarse, a elección del interesado y previa autorización del titular."

"Artículo 62. Los días de descanso obligatorio y los de vacaciones se pagarán al trabajador con sueldo por cuota diaria y sobresueldo en su caso. Cuando el sueldo se pague por unidad de obra, se promediará el último mes."

²⁴ Al respecto, es ilustrativa la definición de despido que fue adoptada por la otrora Cuarta Sala de este Alto Tribunal, en la tesis aislada: "DESPIDO, CONCEPTO DE.—El despido es el acto por el cual el patrón le hace saber al trabajador que prescinde de sus servicios, equiparándose al mismo la circunstancia de que impida por cualquier medio que el obrero ejercite el derecho que le da su contrato a desempeñar el trabajo o que se rehúse a ministrarle éste." (*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen XXIV, Quinta Parte, página 46, «con número de registro digital:» 276562. Amparo directo 3945/58. 8 de junio de 1959. Unanimidad de cuatro votos).

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 120/2003, cuyo contenido es el siguiente:

"RELACIÓN DE TRABAJO. EL HECHO DE QUE SE ENCUENTRE SUSPENDIDA POR LA INCAPACIDAD TEMPORAL OCASIONADA POR UN ACCIDENTE O ENFERMEDAD QUE NO CONSTITUYA UN RIESGO DE TRABAJO, NO IMPIDE QUE EL TRABAJADOR O EL PATRÓN PUEDAN RESCINDIRLA POR UNA CAUSA DISTINTA.—El artículo 42, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo dispone que es causa de suspensión de la relación laboral la incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo, la cual tiene por efecto liberar al trabajador y al patrón de la obligación de cumplir con la prestación del servicio y el pago del salario, respectivamente, por el tiempo que dure dicha causa; sin embargo, ello no impide que durante la vigencia de esa suspensión cualquiera de las partes haga uso de su derecho para dar por terminada la relación laboral por causas distintas a las que originaron la mencionada suspensión, principio que deriva de lo dispuesto en el artículo 46 del citado ordenamiento, el cual previene que 'el trabajador o el patrón podrá rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causa justificada, sin incurrir en responsabilidad'.²⁵

Como se afirma en la resolución del Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, la presencia del operario en la fuente de trabajo, en un día que le correspondía descansar, obedece a un sinnúmero de razones o motivos, que suelen ocurrir en el desarrollo de una relación de trabajo, sin que pueda pre-determinarse cuál de ellas merece el calificativo de verosímil, y menos que en esos casos pueda concluirse indefectiblemente que el despido no sucedió por el mero hecho de tratarse de un día de descanso. Sostener lo contrario, generaría una situación de vulnerabilidad y desprotección en perjuicio de quienes son despedidos en días de descanso.

Asimismo, la anterior conclusión no significa que existen narraciones que de suyo son inverosímiles y que sí tienen como consecuencia la improcedencia de la acción; hipótesis en la cual, la propia Junta debe razonarlo así; sin embargo, eso dependerá del caso concreto que se presente, y después de que se valoren en el laudo todos los elementos que integran el juicio.

En ese sentido, si el trabajador relata en su demanda que fue despedido en determinadas circunstancias de tiempo, lugar y modo, pero ubica ese

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, enero de 2004, página 208, «con número de registro digital:» 182323.

hecho en un día de descanso, sin precisar las razones que justifiquen su presencia en la fuente de trabajo, esa imprecisión puede representar un obstáculo para que la Junta declare la procedencia de la acción ejercida, cuando la propia narración de la demanda resulte inverosímil a la luz de la lectura integral del escrito inicial y de los elementos de autos, atendiendo a las normas a las que deben sujetarse las Juntas de Conciliación y Arbitraje o los tribunales burocráticos para emitir los laudos, los cuales deben dictarse a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, además de ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

En suma, aun cuando la demanda laboral no se sujeta a solemnidades ni requisitos rígidos, un trabajador que alega haber sido despedido injustificadamente, tiene que exponer las circunstancias precisas en que ocurrieron los hechos que culminaron con el despido; porque sólo así, se podrá determinar la procedencia de la acción. Para tal efecto, cuando en la demanda se ubica ese hecho en un día de descanso obligatorio por ley o en el que él no estaba obligado a prestar sus servicios por corresponder a su día de descanso semanal, sin precisar las razones que justifiquen o expliquen su presencia en la fuente de empleo, ese simple hecho en sí mismo puede ser suficiente para declarar la improcedencia de la acción intentada, bajo el argumento de inverosimilitud del despido, si en el expediente no existen otros elementos con los que se pueda acreditar que resulta verosímil su presencia ese día en la fuente de trabajo. En todo caso, la autoridad jurisdiccional, en el laudo, deberá razonar por qué el relato del actor resulta inverosímil a la luz de la lectura integral de la demanda y de los demás elementos de autos, emitiendo su valoración a verdad¹ sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, además de ser congruente con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

SEXTO.—**Criterio.** Consecuentemente, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. CUANDO EL TRABAJADOR AFIRME QUE EL DESPIDO OCURRIÓ EN UN DÍA DE DESCANSO OBLIGATORIO POR LEY O INHÁBIL PARA ÉL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, ESE SIMPLE HECHO, POR SÍ MISMO, PODRÍA SER SUFICIENTE PARA HACER PRESUMIBLE LA INVEROSIMILITUD DE AQUEL (LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE

VERACRUZ). Aun cuando la demanda laboral no se sujeta a solemnidades ni requisitos rígidos, un trabajador que alega haber sido despedido injustificadamente tiene que exponer las circunstancias precisas en que ocurrieron los hechos que culminaron con el despido, porque sólo así podrá determinarse la procedencia de la acción. Para tal efecto, cuando en la demanda el actor ubica ese hecho en un día de descanso obligatorio por ley o en el que él no estaba obligado a prestar sus servicios por corresponder a su día de descanso semanal, sin precisar las razones que justifiquen o expliquen su presencia en la fuente de empleo, ese simple hecho, por sí mismo, podría ser suficiente para declarar la improcedencia de la acción intentada, bajo el argumento de inverosimilitud del despido, si en el expediente no existen otros elementos con los que pueda acreditar que resulta verosímil su presencia ese día en la fuente de trabajo. En todo caso, la autoridad jurisdiccional, en el laudo, deberá razonar por qué el relato del actor resulta inverosímil a la luz de la lectura integral de la demanda y de los demás elementos de autos, emitiendo su valoración a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, además de ser congruente con la demanda, la contestación, y las demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos jurisdiccionales contendientes y; en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y presidente en funciones José Fernando Franco González Salas (ponente). Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/2019 (10a.), 2a./J. 128/2008 y 2a./J. 7/2006 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo III, junio de 2019, página 2072, con número de registro digital: 2019995, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 219, con número de registro digital: 168947 y Tomo XXIII, febrero de 2006, página 708, con número de registro digital: 175923, respectivamente.

Las tesis aisladas I.6o.T.334 L y II.2o.C.T.7 L citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2007, página 2489, con número de registro digital: 172044 y Tomo II, noviembre de 1995, página 525, con número de registro digital: 203764, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. CUANDO EL TRABAJADOR AFIRME QUE EL DESPIDO OCURRIÓ EN UN DÍA DE DESCANSO OBLIGATORIO POR LEY O INHÁBIL PARA ÉL SIN JUSTIFICAR SU PRESENCIA EN LA FUENTE DE TRABAJO, ESE SIMPLE HECHO, POR SÍ MISMO, PODRÍA SER SUFICIENTE PARA HACER PRESUMIBLE LA INVEROSIMILITUD DE AQUEL (LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL DE VERACRUZ). Aun cuando la demanda laboral no

se sujeta a solemnidades ni requisitos rígidos, un trabajador que alega haber sido despedido injustificadamente tiene que exponer las circunstancias precisas en que ocurrieron los hechos que culminaron con el despido, porque sólo así podrá determinarse la procedencia de la acción. Para tal efecto, cuando en la demanda el actor ubica ese hecho en un día de descanso obligatorio por ley o en el que él no estaba obligado a prestar sus servicios por corresponder a su día de descanso semanal, sin precisar las razones que justifiquen o expliquen su presencia en la fuente de empleo, ese simple hecho, por sí mismo, podría ser suficiente para declarar la improcedencia de la acción intentada, bajo el argumento de inverosimilitud del despido, si en el expediente no existen otros elementos con los que pueda acreditar que resulta verosímil su presencia ese día en la fuente de trabajo. En todo caso, la autoridad

jurisdiccional, en el laudo, deberá razonar por qué el relato del actor resulta inverosímil a la luz de la lectura integral de la demanda y de los demás elementos de autos, emitiendo su valoración a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, además de ser congruente con la demanda, la contestación, y las demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente.

2a./J. 9/2020 (10a.)

Contradicción de Tesis 430/2019. Entre las sustentadas por el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 8 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Tesis contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 714/2018, el cual dio origen a la tesis aislada número VII.2o.T.242 L (10a.), de título y subtítulo: "DESPIDO EN DÍA DE DESCANSO. SI EL TRABAJADOR NO EXPRESA LA RAZÓN POR LA QUE SE ENCONTRABA LABORANDO CUANDO ACONTECIÓ, EL ANÁLISIS DE SU VEROSIMILITUD DEBE HACERSE OFICIOSAMENTE, TANTO POR LA AUTORIDAD LABORAL COMO POR EL TRIBUNAL DE AMPARO, AUNQUE EL PATRÓN NO LA HAYA OPUESTO COMO EXCEPCIÓN, NI ALEGADO COMO CONCEPTO DE VIOLACIÓN, SIN QUE ELLO IMPLIQUE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de noviembre de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 72, Tomo III, noviembre de 2019, página 2364, con número de registro digital: 2020959; y,

El Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 25/2018, el cual dio origen a la tesis de jurisprudencia número PC.I.L. J/52 L (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR UBIQUE EL DESPIDO INJUSTIFICADO EN UN DÍA DE DESCANSO OBLIGATORIO POR LEY, O INHÁBIL PARA ÉL, POR CORRESPONDER AL DE SU DESCANSO SEMANAL NO CONLLEVA NECESARIAMENTE LA IMPROCEDENCIA DE AQUÉLLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de septiembre de 2019 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo II, septiembre de 2019, página 599, con número de registro digital: 2020531.

Tesis de jurisprudencia 9/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

AGUINALDO. PROCEDE SU PAGO AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, SI PROSPERA LA ACCIÓN DE REINSTALACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 456/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO DEL TERCER CIRCUITO Y DÉCIMO TERCERO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO. 4 DE DICIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE MARGARITA ORTIZ BLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de diferente Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el párrafo primero de la fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por uno de los Tribunales Colegiados que emitió una de las sentencias que aquí participan.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe contradicción de tesis es preciso tener en cuenta las consideraciones esenciales que sustentan las posturas de los cuerpos colegiados.

I. Al resolver el amparo directo 1072/2016, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, sostuvo el criterio que aparece reflejado en la tesis III.4o.T.37 L (10a.), de título, subtítulo, texto y datos de identificación siguientes:

"AGUINALDO. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DE QUE RESULTE PROCEDENTE LA ACCIÓN PRINCIPAL (REINSTALACIÓN).—De conformidad con la tesis de

jurisprudencia 2a./J. 92/2003, de rubro: 'SALARIOS CÁÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE.', el factor determinante para la procedencia de una prestación, pese a no haberse reclamado expresamente, radica en que ésta sea una consecuencia directa e inmediata de la acción intentada. Por su parte, la acción de reinstalación, cuyo origen descansa en un despido injustificado, tiene como objetivo proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo, en función de las consecuencias que la ley atribuye a la separación ilegal, de modo que, cuando el patrón no comprueba la causa de terminación de la relación de trabajo, la condena tiene como consecuencia que aquélla continúe en los términos y condiciones pactados como si nunca se hubiese interrumpido y que se entreguen al trabajador los salarios que deje de percibir durante el tiempo que dure suspendido ese vínculo, debido a que esto sucedió por una causa imputable al patrón. Sobre la base de ambas premisas, el aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, debe considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación cuando ésta prospera, pese a no haberse reclamado expresamente, ya que conforme a los principios de estabilidad en el empleo, justicia social, protección y continuidad, el derecho a obtener esa prestación durante la interrupción de la relación de trabajo no está vinculado únicamente a la existencia de ésta sino en realidad a la misma causa que motivó la acción principal (despido injustificado), por ser uno de los emolumentos que por culpa del patrón dejó de percibir y cuya condena debe materializar efectivamente la restitución al empleado en el goce de sus derechos, como si nunca se hubiera interrumpido el nexo de trabajo." [Décima Época. Registro digital: 2015787. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo IV, diciembre de 2017, materia laboral, tesis III.4o.T.37 L (10a.), página 2006].

Las consideraciones torales de la sentencia son las siguientes:

"... Omisión de imponer condena al pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo por el tiempo que dure el juicio hasta que la demandada cumpla el laudo:

"Se alega que tales prestaciones deben formar parte de la condena en aquellos términos, porque dentro de la indemnización y de los salarios vencidos, no están englobadas las vacaciones, su prima vacacional y el aguinaldo, mientras que la acción de reinstalación tiene como objetivo restituir al empleado en el goce de los derechos y emolumentos, que por culpa del patrón dejó de percibir durante el tiempo que dure sin trabajar (desde la fecha del despido y por toda la duración del juicio laboral).

"Alegación que se estima infundada en un aspecto y esencialmente fundada en otro (aunque para ello sea necesario suplir su deficiencia).

"Por cuanto hace a las vacaciones y la prima vacacional que se alegan generadas durante el tiempo que dure el juicio laboral hasta materializar la reinstalación, existe criterio 2a./J. 142/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL DEVENGADAS Y NO DISFRUTADAS. CUANDO EL TRABAJADOR HAYA SIDO REINSTALADO Y TENGA DERECHO A SU PAGO, ÉSTE DEBE HACERSE CON BASE EN EL SALARIO INTEGRADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 84 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.'; del cual se desprende que cuando esas prestaciones son reclamadas concomitantes a un despido injustificado, la condena al pago de salarios caídos hace improcedente su pago durante el tiempo que el trabajador permaneció separado del trabajo.

"Sobre este aspecto, se estableció que no podría incluirse el monto que por estos conceptos sea motivo de condena en el juicio laboral dentro del salario integrado, porque ello daría como resultado un doble pago, ya que en éste se incluirían el pago de las vacaciones y la prima vacacional y, a la vez, sería la base para cuantificar las propias prestaciones, lo que, evidentemente, duplicaría la condena.

"Jurisprudencia que al ser de observancia obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, se estima aplicable al caso concreto: 'VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL DEVENGADAS Y NO DISFRUTADAS. CUANDO EL TRABAJADOR HAYA SIDO REINSTALADO Y TENGA DERECHO A SU PAGO, ÉSTE DEBE HACERSE CON BASE EN EL SALARIO INTEGRADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 84 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.' (se transcribe)

"Máxime que las vacaciones son un derecho con el que cuentan los trabajadores para suspender la prestación del servicio prestado al patrón, sin menoscabo de recibir su remuneración habitual, con la intención de atender los deberes de reparación orgánica. Es una prerrogativa que adquieren los empleados por el transcurso del tiempo en que prestan sus servicios, cuya finalidad es el descanso continuo de varios días que les dé la oportunidad de reponer la energía gastada con la actividad laboral desempeñada, sea física o mental.

"En términos del artículo 40 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, el derecho a las vacaciones se genera por prestarse más de seis meses consecutivos de labor.

"Por ende, de tomarse en cuenta la duración de la controversia de origen, resultaría ilógica la procedencia de las vacaciones, por tratarse de un periodo en que en realidad no se prestaron los servicios; siendo irrelevante entonces que la relación de trabajo haya estado interrumpida de manera injustificada y deba considerarse legalmente como continuada, con motivo de la condena a la reinstalación, precisamente porque no se trabajó ni implicó el desgaste de energías del actor.

"Lo anterior tiene apoyo en lo sustancial, en el siguiente criterio: 'VACACIONES. SU PAGO NO ES PROCEDENTE DURANTE EL PERÍODO EN QUE SE INTERRUMPIÓ LA RELACIÓN DE TRABAJO.' (se transcribe)

"Asimismo, como consecuencia de la improcedencia de las vacaciones, tampoco se estima procedente su prima vacacional durante la duración del juicio laboral.

"La prima vacacional se constituye como un ingreso adicional y extraordinario del que gozan los trabajadores, con la intención de que puedan disfrutar mejor del periodo de descanso vacacional que les corresponda, y afrontar con mayor respaldo los gastos que conlleva, en la lógica de que, durante éste, persisten las necesidades ordinarias, que deben seguir siendo satisfechas.

"Conforme al artículo 41 de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, esta prestación se paga por la cantidad equivalente a un veinticinco por ciento sobre el total de los días correspondientes a vacaciones.

"De ahí que, si durante la tramitación del juicio laboral no se prestaron los servicios y, por ende, no se generó el derecho a obtener vacaciones (cuya finalidad es el descanso continuo para reponer la energía gastada con la actividad laboral desempeñada), entonces tampoco es procedente la prima vacacional, porque ésta se paga sobre el total de los días correspondientes a vacaciones.

"Sin embargo, en suplencia de la queja, se estima fundada la alegación relativa a la procedencia del aguinaldo generado durante el tiempo que dure el juicio laboral hasta materializar la reinstalación, pese a no haber sido solicitado expresamente por el trabajador, dado que es una consecuencia directa de la acción intentada.

"Es cierto que el actor al formular su demanda no solicitó en forma expresa el pago del aguinaldo generado desde la fecha del despido y por todo el tiempo que durase el juicio laboral hasta la cumplimentación del laudo.

"A partir de tal circunstancia, debe dilucidarse si resulta procedente o no imponer condena al pago de esa prestación pese a que no se hubiese reclamado por el actor en forma expresa.

"En ese sentido se tiene como marco referencial, el criterio jurisprudencial 2a./J. 92/2003 emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro: 'SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE.', a efecto de atender cuáles fueron las razones tenidas en consideración por el Máximo Tribunal para determinar la procedencia de una prestación pese a no haber sido reclamada expresamente.

"Al respecto se estableció en la ejecutoria respectiva, en lo que aquí interesa:

"Como ya quedó establecido, la discrepancia de criterios que se plantea consiste en determinar la procedencia del pago de salarios caídos cuando el actor omite demandar su pago y durante el juicio laboral el patrón no acredita la causa de rescisión.

"...

"La naturaleza jurídica de la reinstalación en el trabajo y la indemnización es la de una acción, entendida como tal, aquel derecho del que goza cualquier trabajador para acceder a la justicia cuando se considere despedido en forma injustificada, teniendo una naturaleza diversa el pago de salarios caídos; es decir, no es una acción, sino una sanción que impone la ley laboral al patrón para el caso de que no logre acreditar la separación del trabajador en el empleo.

"Es por ello que debe condenarse al pago de salarios caídos como consecuencia directa e inmediata del despido injustificado por no haberse comprobado la rescisión llevada a cabo por el patrón, independientemente de que el trabajador haya solicitado la reinstalación o la indemnización.

"En relación con lo anterior, resulta igualmente conveniente citar la tesis de jurisprudencia emitida por la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro dice: «SALARIOS VENCIDOS, DERECHO AL PAGO DE LOS, EN CASO DE EJERCICIO DE LAS ACCIONES POR DESPIDO.» (se transcribe)

"El contenido del artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo infiere el momento procesal en el que dichos salarios caídos resultan procedentes; esto

es, cuando en el laudo se determine que el patrón no acreditó la causa de la rescisión, sin que tal procedencia se vea impedida por el hecho de que el trabajador haya omitido demandar su pago porque, como se ha venido observando, los salarios caídos son una consecuencia directa e inmediata de la acción principal intentada, independientemente de que se trate de la indemnización o la reinstalación.'

"Para mayor ilustración se cita el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 92/2003 emanada de tal ejecutoria: 'SALARIOS CAÍDOS. LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DEL DESPIDO INJUSTIFICADO, AUN CUANDO EL TRABAJADOR NO LO DEMANDE EXPRESAMENTE.' (se transcribe)

"A partir de dichas consideraciones y criterio jurisprudencial, se obtiene que el factor determinante para determinar la procedencia de una prestación pese a no haber sido reclamada expresamente, radica en que ésta sea una consecuencia directa e inmediata de la acción intentada.

"En este caso, la acción intentada fue la de reinstalación por despido injustificado –cumplimiento de la relación laboral–; y con motivo de ello se solicitó el pago de salarios vencidos y actualizaciones a su sueldo; asimismo, el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

"Bajo ese contexto, debe ahora dilucidarse si el aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, es o no, una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resultó procedente.

"La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, regula la reinstalación –por despido injustificado– y el pago de aguinaldo de la siguiente manera:

"Reinstalación

"Artículo 23. El servidor público cesado o despedido injustificadamente, podrá solicitar a su elección, ante el tribunal de arbitraje y escalafón, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario, a razón del que corresponda a la fecha en que se realice el pago.

"Si en el juicio correspondiente no comprueba la entidad pública la causa de terminación o cese, o se resuelve que el despido fue injustificado, el servidor público tendrá derecho, sin importar la acción intentada, además a que se le paguen los sueldos vencidos, computados desde la fecha del cese hasta por un periodo máximo de doce meses.

"Si al término del plazo señalado en el párrafo anterior no ha concluido el procedimiento o no se ha cumplimentado el laudo, se pagará también al servidor público los intereses que se generen sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento del pago. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable para el pago de otro tipo de indemnizaciones o prestaciones."

Aguinaldo

"**Artículo 54.** Los servidores públicos tendrán derecho a un aguinaldo anual de cincuenta días, sobre sueldo promedio y el mismo estará comprendido en el presupuesto de egresos, el cual preverá la forma de pagarlo."

"El aguinaldo se cubrirá proporcionalmente tomando en cuentas las faltas de asistencia injustificadas, licencias sin goce de sueldo y días no laborados por sanciones impuestas. El pago del aguinaldo no está sujeto a deducción impositiva alguna."

"Los servidores públicos que no hayan cumplido un año de labores tendrán derecho a que se les pague esta prestación, en proporción al tiempo efectivamente trabajado."

"La Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, por un lado, otorga a los empleados burócratas una acción de cumplimiento de la relación laboral cuando se consideren cesados o despedidos en forma injustificada, ya sea la indemnización (con tres meses de salario) o la reinstalación."

"Respecto de tal acción (en su modalidad de indemnización o de reinstalación) la legislación prevé expresamente el pago al trabajador de los sueldos vencidos (computados desde la fecha del cese hasta por un periodo máximo de doce meses) como consecuencia directa e inmediata del despido injustificado, para el caso de que este último no logre acreditar la causa de terminación o cese, o bien, se resuelva que la separación fue ilegal."

"En forma adicional se impone cubrir los intereses generados sobre el importe de quince meses de salario, a razón del dos por ciento mensual, capitalizable al momento de cubrirlos, en caso de incumplimiento al pago de salarios vencidos en el plazo legal."

"La reinstalación constituye entonces, una de las formas en que el legislador quiso proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo, en función de las consecuencias que la ley atribuye al despido injustificado, pretendiendo

en lo posible que el vínculo obrero patronal sea permanente, cuya materialización busca además, ofrecer al trabajador una seguridad para su porvenir y satisfacer los objetivos que persiguen los principios del derecho del trabajo como 'la justicia social, la protección y la continuidad'.

"Así, tal acción –reinstalación– cuando resulta procedente, tiene como consecuencia que la relación de trabajo continúe en los términos y condiciones pactados, como si nunca se hubiera interrumpido el contrato de trabajo, y que se entreguen al trabajador los salarios que deje de percibir durante el tiempo que dure interrumpida la relación de trabajo, debido a que esto acaeció por una causa imputable al patrón; tal como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación: 'SALARIOS CAÍDOS, CONDENA A LOS, CUANDO EL DEMANDADO NIEGA EL DESPIDO, OFRECE LA REINSTALACIÓN Y EL ACTOR LA ACEPTA. DEBE COMPRENDER HASTA LA FECHA QUE LA JUNTA SEÑALA PARA QUE TENGA LUGAR LA REINSTALACIÓN DEL TRABAJADOR, SALVO QUE ÉSTA NO PUEDA LLEVARSE A CABO POR CAUSA IMPUTABLE AL PATRÓN.' (se transcribe)

"Por cuanto hace al aguinaldo, la legislación burócrata contempla el derecho al pago de cincuenta días por año, sobre sueldo promedio (condicionado a las faltas de asistencia injustificadas, licencias sin goce de sueldo y días no laborados por sanciones impuestas).

"Esta prestación generalmente encuentra su explicación como el otorgamiento de un ingreso anual adicional a los trabajadores, con motivo de las fiestas decembrinas, que los obligan a efectuar gastos extraordinarios que no pueden hacer con su salario destinado a cubrir las necesidades diarias, y deriva de la simple prestación de los servicios.

"Sobre la base de tales premisas, se arriba a la conclusión que el aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, es susceptible de considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resultó procedente y, por ende, su condena es procedente aun cuando no se hubiese reclamado en forma expresa, toda vez que en respeto a los principios de estabilidad de los trabajadores en su empleo, justicia social, protección y continuidad:

"(a) Cuando la acción de reinstalación resulta procedente, produce el efecto de restituir al empleado en el goce de los derechos y emolumentos que por culpa del patrón dejó de percibir durante el tiempo que dure sin trabajar, pues la relación se entiende continuada en los términos y condiciones pactados, como si nunca se hubiera interrumpido.

"(b) Aunque por regla general es cierto que el pago de prestaciones laborales como el aguinaldo encuentran su justificación en la simple prestación del servicio y no derivan del despido acontecido, también lo es que ello debe entenderse al periodo en que ya se trabajó y se ha omitido su pago, pues no sucede lo mismo cuando se trata del tiempo en que el empleado dura separado de su trabajo, cuya procedencia –en este último lapso– está condicionada a que prospere la acción de reinstalación, como uno de los efectos que implica restituir al empleado en el goce de los derechos y emolumentos que por culpa del patrón dejó de percibir.

"(c) Si es innegable que para que el órgano de jurisdicción laboral esté en aptitud de condenar al aguinaldo generado durante el lapso que dure el juicio, se requiere que resulte procedente la reinstalación por despido injustificado, entonces es válido sostener que aquella prestación es una consecuencia directa e inmediata de la acción principal, ya que de otro modo, no puede accederse a su pago durante aquel periodo.

"(d) Dicha reincorporación es la que produce el efecto jurídico de que el nexo obrero patronal se repute continuado como si nunca se hubiera interrumpido y deban entregarse al trabajador las prestaciones que haya dejado de percibir durante el tiempo que dure interrumpida la relación de trabajo, por causas imputables al empleador, entre ellas el aguinaldo, tal como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través del siguiente criterio: 'AGUINALDO, PAGO DEL, EN CASO DE REINSTALACIÓN, POR EL TIEMPO QUE DURE LA TRAMITACION DEL JUICIO LABORAL.' (se transcribe)

"Por ende, para que la autoridad responsable esté en posibilidad de resolver sobre la procedencia de ese tipo de prestación secundaria –aguinaldo– exigida durante el lapso que dure el negocio, es innecesario que se reclamen expresamente en la demanda, dado que su procedencia está supeditada a que prospere la reinstalación, y su derecho a obtenerla durante aquel periodo no está vinculado únicamente a la existencia de la relación de trabajo sino en realidad, a la misma causa que motivó la acción principal (despido injustificado), es decir, como una consecuencia directa e inmediata de la misma, ya que se atribuye al patrón el haber dejado de percibirla con motivo de la separación injustificada de que fue objeto el trabajador.

"De ahí que en el caso, la autoridad responsable para enmendar esa omisión, deberá emitir un nuevo laudo, en el que entre otras cosas, también condene al pago del aguinaldo generado durante el tiempo que dure el juicio laboral hasta lograr la reinstalación del actor.

"Ante tales consideraciones, este Tribunal Colegiado en una nueva reflexión, se aparta de la postura sostenida en sentido contrario sobre este punto, al resolver el amparo directo 811/2015 en sesión de diez de marzo de dos mil dieciséis.

"Por tales motivos, no se comparte el criterio establecido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 522/89 y que diera lugar a la tesis aislada de rubro: 'REINSTALACIÓN, PRESTACIONES QUE SE PUDIERAN GENERAR DURANTE EL JUICIO CUANDO SE DEMANDA LA DEBEN SER RECLAMADAS EXPRESAMENTE PARA QUE SE ESTÉ EN APTITUD DE CONDENAR A CUBRIRLAS.'

"Luego, al estimarse que dicha postura discrepa del criterio sostenido en la presente ejecutoria, se ordena denunciar la posible contradicción de tesis ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, términos del artículo 226, fracción II y 227, fracción II de la Ley de Amparo."

II. Por su parte, en el amparo directo 644/2019, el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en sesión de diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos de los Magistrados que lo integran, resolvió:

"... III. Omisión de condenar al pago de salarios caídos y aguinaldo.

"En el primero y segundo motivos de disenso, el quejoso se duele esencialmente de que la Sala responsable omitió condenar al pago de salarios caídos y aguinaldo, las cuales se trataba de prestaciones accesorias y vinculadas, por ser una consecuencia directa e inmediata de la acción principal de reinstalación. Invocó como sustento, la tesis III.4o.T.37 L (10a.)³¹ de rubro: 'AGUINALDO. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DE QUE RESULTE PROCEDENTE LA ACCIÓN PRINCIPAL (REINSTALACIÓN).', emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

"Es infundado en parte y fundado en otra el concepto de violación.

"Marco normativo. El artículo 42 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece que los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que estará comprendido en el presupuesto de egresos, el cual deberá pagarse en un 50% antes del quince de diciembre y el otro 50% a más tardar el quince de enero, y que será equivalente a cuarenta días del salario, cuando menos, sin deducción alguna. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para

los pagos en caso de que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

"De lo antepuesto se observa que el aguinaldo constituye una cantidad que por disposición legal será entregada cada fin de año a los trabajadores por quien haya contratado sus servicios, la cual se genera por virtud del tiempo en que prestan sus servicios, de lo que se sigue que no se trata de una prestación que, a diferencia de los salarios caídos por ejemplo, su fin es resarcir el menoscabo que pueda sufrir un trabajador con motivo de la terminación injustificada de la relación laboral, sino que de conformidad con la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de mil novecientos setenta, recogido en la reforma de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado publicada el treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, se trata de un derecho legal e independiente que nace de la necesidad de retribuir al operario con una cantidad adicional a su salario y hacer frente los gastos extraordinarios que generan la fiestas de fin de año.

"En ese sentido, resulta importante hacer énfasis en que tal circunstancia no las hace –al aguinaldo y los salarios caídos– iguales, equivalentes ni equiparables, precisamente porque persiguen finalidades y son de naturaleza distinta, pues mientras que con el aguinaldo se busca otorgar una ayuda a la plantilla laboral al final del año adicional a su salario; por el contrario, los salarios caídos tienen una naturaleza indemnizatoria, con la que se pretende resarcir el perjuicio que generó la ruptura de la relación de trabajo con motivo de un despido injustificado.

"Por tanto, en aquellos casos en que prospere la acción de reinstalación, no es factible condenar al patrón al pago de aguinaldo a partir de la fecha de la terminación laboral si éste no fue reclamado expresamente, ya que por un lado, dicha prestación no es una consecuencia lógica-natural e inmediata de la acción principal intentada por no participar de la misma naturaleza jurídica que los salarios caídos y, por otro, esta situación generaría un desequilibrio procesal en perjuicio del patrón, en la medida en que, sin darle la oportunidad de defensa, se le condenaría en juicio respecto de una prestación y hechos controvertidos.

"Caso concreto. De las constancias que integran el expediente laboral, en específico, el escrito inicial de demanda se observa que ***** demandó de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la reinstalación en el puesto que venía desempeñando antes del injustificado despido del que se dijo fue objeto, así como el pago de las aportaciones de seguridad social desde la fecha de la terminación y la expedición de las constancias relativas; al pago de los días treinta y uno (31) de los meses que los contienen;

el reconocimiento de que la compensación garantizada es parte integrante del salario tabular; pago del seguro de separación individualizado, ayuda de despena, prima vacacional y prima quinquenal.

"De lo anterior, se concluye que si el actor no reclamó el pago de aguinaldo a partir de la fecha del despido, es inconcuso que la Sala no estaba obligada a emitir condena al respecto, ya que contrario a lo que sostiene el quejoso, dicha prestación no es consecuencia directa e inmediata de la acción de reinstalación ejercitada; de ahí lo infundado del argumento esgrimido.

"En esa guisa, este tribunal no comparte ni considera aplicable el criterio en que apoya sus planteamientos la parte quejosa, emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, en la tesis III.4o.T.37 L (10a.) de rubro: 'AGUINALDO. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DE QUE RESULTE PROCEDENTE LA ACCIÓN PRINCIPAL (REINSTALACIÓN).', pues contrario a lo que dicho órgano colegiado refiere, el aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, no es una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resulta procedente, sino que debe demandarse expresamente, ya que si bien dicha prestación se dejó de percibir por una causa imputable al patrón, lo cierto es que su naturaleza es retributiva y no indemnizatoria como en el caso de los salarios caídos que por disposición legal deben de ser cubiertos por el demandado en caso de que se reinstale al trabajador, de conformidad con el artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o el correlativo 48 de la Ley Federal del Trabajo."

En el siguiente cuadro se muestran las dos posturas sustentadas:

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito.	Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.
El aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral es susceptible de considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resultó procedente y, por ende, su condena es procedente también aun cuando no se hubiese reclamado en forma expresa.	El aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, no es una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resulta procedente, sino que debe demandarse expresamente, ya que si bien dicha prestación se dejó de percibir por una causa imputable al patrón, lo cierto es que su naturaleza es retribu-

Es innegable que para que el órgano de jurisdicción laboral esté en aptitud de condenar al pago del aguinaldo generado durante el lapso que dure el juicio, se requiere que resulte procedente la reinstalación por despido injustificado, entonces es válido sostener que aquella prestación es una consecuencia directa e inmediata de la acción principal, ya que de otro modo, no puede accederse a su pago durante aquel periodo.

Dicha reincorporación es la que produce el efecto jurídico de que el nexos obrero patronal se repute continuado como si nunca se hubiera interrumpido y deban entregarse al trabajador las prestaciones que haya dejado de percibir durante el tiempo que dure interrumpida la relación de trabajo, por causas imputables al empleador, entre ellas el aguinaldo.

tiva y no indemnizatoria como en el caso de los salarios caídos que por disposición legal deben de ser cubiertos por el demandado en caso de que se reinstale al trabajador, de conformidad con el artículo 43, fracción III, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o el correlativo 48 de la Ley Federal del Trabajo.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de criterios.** Existe la contradicción de tesis denunciada, pues los tribunales involucrados se ocuparon de la misma cuestión jurídica, tomaron en consideración elementos similares y llegaron a conclusiones diferentes, con lo que están satisfechos los requisitos para que exista oposición de criterios.

El propósito para el que fue creada la figura de la contradicción de tesis es salvaguardar la seguridad jurídica ante criterios opuestos y realizar la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se precisa de la reunión de los siguientes supuestos, para que exista contradicción de tesis:

a. La presencia de dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independien-

temente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales; y,

b. Que la diferencia de criterios emitidos en esas ejecutorias, se presente en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Pleno cuyos rubro y datos de identificación se reproducen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P/J. 72/2010, página 7 «con número de registro digital: 164120»).

En el caso concreto se dan los supuestos de oposición de tesis pues existen dos ejecutorias en las que se adoptaron criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo tema.

Así es, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito sostiene que:

Aun cuando no se demande expresamente el pago de aguinaldo, éste procede si la acción de reinstalación resulta procedente, pues el aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio debe considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación, ya que es uno de los emolumentos que el trabajador dejó de percibir por culpa del patrón.

El Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito afirmó que:

En los casos en que prospere la acción de reinstalación, no es factible condenar al patrón al pago de aguinaldo, si el trabajador no lo reclamó de forma expresa, ya que no es una consecuencia inmediata de la acción principal, por no participar de la misma naturaleza que los salarios caídos; además de que se generaría desequilibrio procesal, pues se condenaría al patrón sin darle oportunidad de defensa.

Puede advertirse con claridad que sobre un mismo tópico de derecho, los órganos colegiados que aquí participan sostienen tesis opuestas, con lo que se satisfacen los requisitos para que esta Sala proceda a determinar el criterio que debe prevalecer.

No es obstáculo a esta consideración la circunstancia de que un tribunal haya analizado un caso que se rige por la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios y, el otro, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues lo cierto es que en las dos leyes se establece el pago del aguinaldo como un derecho del trabajador y en ninguna de ellas se regula en concreto el tema que aquí nos ocupa.

Así, la materia de la presente contradicción de tesis consiste en dilucidar si resulta procedente o no imponer condena al pago de aguinaldo, cuando resultó procedente la acción de reinstalación, aun cuando el trabajador no lo hubiese reclamado expresamente.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer la jurisprudencia que esta Segunda Sala emite con base en las consideraciones siguientes:

La naturaleza jurídica de la reinstalación en el trabajo y la indemnización es la de una acción, entendida como aquel derecho del que goza cualquier trabajador para acceder a la justicia cuando se considere despedido en forma injustificada.

El factor determinante para determinar la procedencia de una prestación pese a no haber sido reclamada expresamente, radica en que ésta sea una consecuencia directa e inmediata de la acción intentada.

En el caso concreto, la acción que se intentó en los asuntos que dieron origen a la contradicción fue la de reinstalación por despido injustificado y con motivo de ello se solicitó el pago de salarios vencidos y actualizaciones al sueldo del trabajador; asimismo, el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social.

Bajo ese contexto, debe ahora dilucidarse si el aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, es o no, una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resultó procedente, pues los trabajadores no lo reclamaron de forma expresa en su demanda.

La reinstalación constituye una de las formas en que el legislador quiso proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo, en función de las

consecuencias que la ley atribuye al despido injustificado, pretendiendo en lo posible que el vínculo obrero patronal sea permanente, cuya materialización busca además, ofrecer al trabajador una seguridad para su porvenir y satisfacer los objetivos que persiguen los principios del derecho del trabajo como *"la justicia social, la protección y la continuidad"*.

Así, cuando resulta procedente, la reinstalación, tiene como consecuencia que la relación de trabajo continúe en los términos y condiciones pactados, como si nunca se hubiera interrumpido el contrato de trabajo, y que se entreguen al trabajador los salarios que deje de percibir durante el tiempo que dure interrumpida la relación de trabajo, debido a que esto acaeció por una causa imputable al patrón.

Por cuanto hace al aguinaldo, esta prestación generalmente encuentra su explicación como el otorgamiento de un ingreso anual adicional a los trabajadores, con motivo de las fiestas decembrinas, que los obligan a efectuar gastos extraordinarios que no pueden hacer con su salario destinado a cubrir las necesidades diarias, y deriva de la simple prestación de los servicios.

El aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, es susceptible de considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación que resultó procedente y, por ende, su condena es procedente de igual manera aun cuando no se hubiese reclamado en forma expresa, en respeto a los principios de estabilidad de los trabajadores en su empleo, justicia social, protección y continuidad.

El pago de prestaciones laborales como el aguinaldo encuentran su justificación en la simple prestación del servicio y no derivan del despido acontecido, esto debe entenderse al periodo en que ya se trabajó y se ha omitido su pago, pues no sucede lo mismo cuando se trata del tiempo en que el empleado dura separado de su trabajo, cuya procedencia (en este último lapso) está condicionada a que prospere la acción de reinstalación, y debe entenderse como uno de los efectos que implica restituir al empleado en el goce de los derechos y emolumentos que por causa del patrón dejó de percibir.

Es justamente esa reincorporación la que produce el efecto jurídico de que el nexo obrero patronal se repute continuado, como si nunca se hubiera interrumpido, y deban entregarse al trabajador las prestaciones que haya dejado de percibir durante el tiempo que dure interrumpida la relación de trabajo, por causas imputables al empleador, entre ellas el aguinaldo.

Para que la autoridad esté en posibilidad de resolver sobre la procedencia del aguinaldo es innecesario que se reclame expresamente en la demanda,

dado que su procedencia está supeditada a que prospere la reinstalación, y su derecho a obtenerla durante aquel periodo no está vinculado únicamente a la existencia de la relación de trabajo sino a la misma causa que motivó la acción principal: despido injustificado; es decir, como una consecuencia directa e inmediata de la misma, ya que se atribuye al patrón el haber dejado de percibirla con motivo de la separación injustificada de que fue objeto el trabajador.

Son ilustrativas al respecto, por las consideraciones que las informan, las siguientes tesis:

"AGUINALDO, VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL. SU PAGO, CUANDO SE DEMANDA LA REINSTALACIÓN.—Esta Cuarta Sala ha sostenido el criterio de que si un trabajador demanda la reinstalación y el pago de salarios vencidos y el patrón no justifica la causa de rescisión, la relación laboral debe entenderse continuada en los términos y condiciones pactados como si nunca se hubiera interrumpido el contrato; de ahí que si el trabajador demanda el pago de aguinaldo, de las vacaciones y de la prima vacacional, éstas deben pagarse por todo el tiempo que el trabajador estuvo separado del servicio, ya que esto acaeció por una causa imputable al patrón." (Séptima Época. Registro digital: 242536. Instancia: Cuarta Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, «enero-diciembre de 1987 y Apéndices» Quinta Parte, materia laboral, tesis, página 10).

"AGUINALDO. ES PARTE INTEGRANTE DEL PAGO DE SALARIOS VENCIDOS TRATÁNDOSE DE LA ACCIÓN DE REINSTALACIÓN Y, POR ENDE, SU LIQUIDACIÓN TAMBIÉN ESTÁ LIMITADA HASTA UN MÁXIMO DE 12 MESES, CONFORME AL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.—Acorde con las jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 37/2000 y 2a./J. 33/2002, el pago del aguinaldo forma parte de las gratificaciones a que se refiere el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, el cual dispone que el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo. En consecuencia, dentro de la conformación del salario para los efectos indemnizatorios previstos en el artículo 48 de la ley citada, si en un juicio el patrón no comprueba la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, cuando la acción intentada hubiese sido la reinstalación, al pago de los salarios vencidos calculados con todas las prestaciones que venía percibiendo, entre otras, el aguinaldo, computadas desde la fecha del despido hasta por un periodo máximo de 12 meses, en atención a que esta última prestación accesoria es inescindible de las demás que conforman el salario integrado." [Décima Época. Registro digital: 2016490. Instan-

cia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo II, marzo de 2018, materia laboral, tesis 2a./J. 20/2018 (10a.), página 1242. Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número19/2013].

Por tanto, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

AGUINALDO. PROCEDE SU PAGO AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, SI PROSPERA LA ACCIÓN DE REINSTALACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 92/2003, que el factor determinante para la procedencia de una prestación, aun cuando el trabajador no la reclame expresamente, radica en que ésta sea una consecuencia inmediata y directa de la acción intentada. Así, la acción de reinstalación, cuyo origen descansa en un despido injustificado, tiene como objetivo proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo, en función de las consecuencias que la ley atribuye a la separación ilegal; de ahí que, cuando el patrón no comprueba la causa de terminación de la relación de trabajo, la condena tiene como consecuencia que aquélla continúe en los términos y condiciones pactados como si no se hubiese interrumpido y que se entreguen al trabajador los salarios que deje de percibir durante el tiempo que dure suspendido ese vínculo. Sobre esa base, procede el pago del aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, pues debe considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación, aun cuando no se reclame expresamente en el juicio, conforme a los principios laborales de estabilidad en el empleo, justicia social, protección y continuidad, por ser uno de los ingresos que el trabajador dejó de percibir sin causa justificada.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis jurisprudencial que se sustenta en la resolución.

Notifíquese; Remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto en contra.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia de rubros: "REINSTALACIÓN, PRESTACIONES QUE SE PUDIERAN GENERAR DURANTE EL JUICIO CUANDO SE DEMANDA LA, DEBEN SER RECLAMADAS EXPRESAMENTE PARA QUE SE ESTÉ EN APTITUD DE CONDENAR A CUBRIRLAS.", "SALARIOS VENCIDOS, DERECHO AL PAGO DE LOS, EN CASO DE EJERCICIO DE LAS ACCIONES POR DESPIDO.", "AGUINALDO, PAGO DEL, EN CASO DE REINSTALACIÓN, POR EL TIEMPO QUE DURE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO LABORAL." y "AGUINALDO, VACACIONES Y PRIMA VACACIONAL. SU PAGO, CUANDO SE DEMANDA LA REINSTALACIÓN.", citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo III, enero-junio de 1989, Segunda Parte-2, página 659, y Séptima Época, Volúmenes 151-156, julio-diciembre de 1981 y Apéndices, Quinta Parte, página 220; 205-216, enero-diciembre de 1986 y Apéndices, Quinta Parte, página 9; y 217-228, enero-diciembre de 1987 y Apéndices, Quinta Parte, página 10, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 4a./J. 51/93, 4a./J. 25/94, 2a./J. 92/2003 y 2a./J. 142/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Números 73, enero de 1994, página 49; y 79, julio de 1994, página 28, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 223; y Décima Época, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1977, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AGUINALDO. PROCEDE SU PAGO AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, SI PROSPERA LA ACCIÓN DE REINSTALACIÓN. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación sustentó en la jurisprudencia 2a./J. 92/2003, que el factor determinante para la procedencia de una prestación, aun cuando el trabajador no la reclame expresamente, radica en que ésta sea una consecuencia inmediata y directa de la acción intentada. Así, la acción de reinstalación, cuyo origen descansa en un despido injustificado, tiene como objetivo proteger la estabilidad de los trabajadores en su empleo, en función de las consecuencias que la ley atribuye a la separación ilegal; de ahí que, cuando el patrón no comprueba la causa de terminación de la relación de trabajo, la condena tiene como consecuencia que aquélla continúe en los términos y condiciones pactados como si no se hubiese interrumpido y que se entreguen al trabajador los salarios que deje de percibir durante el tiempo que dure suspendido ese vínculo. Sobre esa base, procede el pago del aguinaldo que pueda generarse durante la tramitación del juicio laboral, pues debe considerarse una consecuencia directa de la acción de reinstalación, aun cuando no se reclame expresamente en el juicio, conforme a los principios laborales de estabilidad en el empleo, justicia social, protección y continuidad, por ser uno de los ingresos que el trabajador dejó de percibir sin causa justificada.

2a./J. 1/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 456/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto del Tercer Circuito y Décimo Tercero del Primer Circuito, ambos en Materia de Trabajo. 4 de diciembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis III.4o.T.37 L (10a.), de título y subtítulo: "AGUINALDO. AUN CUANDO NO SE DEMANDE EXPRESAMENTE, LA PROCEDENCIA DE SU PAGO DERIVA DE QUE RESULTE PROCEDENTE LA ACCIÓN PRINCIPAL (REINSTALACIÓN)", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo IV, diciembre de 2017, página 2006, con número de registro digital: 2015787; y,

El sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 644/2019.

Tesis de jurisprudencia 1/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 380/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA, Y PRIMERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA NOVENA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ZACATECAS, ZACATECAS. 8 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: GABRIELA ZAMBRANO MORALES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis.²

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo,³ pues fue formulada por el Magistrado presidente del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa; contendiente en este asunto.

² Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, pues se refiere a la posible contradicción entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados Auxiliares que actuaron en apoyo de órganos colegiados de diferente Circuito.

³ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

TERCERO.—**Criterios contendientes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es pertinente tomar en cuenta los aspectos más relevantes de las ejecutorias que dieron origen a dichos criterios que, en síntesis, son los siguientes.

I. Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 393/2018 (cuaderno auxiliar 55/2019)

1. Juicio laboral. Víctor Hugo Sánchez Castillo promovió demanda laboral en contra de la Comisión Federal de Electricidad, de la cual conoció la Junta Especial Número Sesenta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje, ubicada en Tepic, Nayarit, bajo el expediente 902/2016.

Por su parte, la Comisión Federal de Electricidad presentó incidente de falta de competencia, por razón de territorio, al cual recayó la resolución interlocutoria de uno de septiembre de dos mil diecisiete, en el sentido de declararlo improcedente.

2. Juicio de amparo. En contra de esa determinación, la Comisión Federal de Electricidad promovió juicio de amparo indirecto, del cual correspondió conocer al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Nayarit, quien lo registró con el expediente 1888/2017 y, posteriormente, remitió al Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas para el dictado de la sentencia.

En ese sentido, el juzgado auxiliar concedió el amparo a la parte quejosa, al concluir que la autoridad responsable no valoró correctamente las pruebas ofrecidas por la Comisión Federal de Electricidad, de las cuales era posible advertir que el trabajador prestaba sus servicios para el Proyecto Hidroeléctrico Chicoasen II, en el municipio de dicho nombre, en el estado de Chiapas, a fin de determinar la procedencia por razón de territorio en términos del artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

3. Recurso de revisión. Inconforme con la determinación anterior, el tercero interesado interpuso recurso de revisión, el cual quedó radicado con el expediente 393/2018 del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Cuarto Circuito.

En sesión de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residen-

cia en Culiacán, Sinaloa, emitió la sentencia de amparo, en apoyo al órgano colegiado del conocimiento, en la que resolvió revocar la sentencia recurrida y, por tanto, negar el amparo a la Comisión Federal de Electricidad.

Lo anterior con base en los razonamientos siguientes:

- En suplencia de la queja, calificó de fundado el argumento relativo a la infracción cometida por el Juez federal a los principios de inmediatez y economía procesal, al conceder el amparo a la Comisión Federal de Electricidad, en tanto que el actor tenía derecho para promover su demanda ante la Junta laboral con jurisdicción en Tepic, Nayarit.

- Al respecto, sostuvo que de acuerdo con el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, para fijar en materia laboral la competencia de la autoridad por razón de territorio, el trabajador puede optar entre el lugar de la prestación de servicios, aquel en que se celebró el contrato de trabajo, o bien la ubicación del domicilio del demandado.

- En ese sentido, señaló que de la revisión de la demanda laboral se advertía que el demandante la promovió ante la Junta Especial Número Sesenta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el estado de Nayarit, con sede en Tepic, señalando como domicilio de la parte demandada aquel ubicado en el Fraccionamiento Lomas de la Cruz, en la ciudad mencionada.

- Consecuentemente, consideró que la sola circunstancia de que el actor atribuyera un domicilio a la parte demandada ubicado dentro de la jurisdicción de la Junta ante la que presentó su escrito inicial, era suficiente para que se actualizara su competencia.

- Lo anterior sin que fuera obstáculo el lugar donde el actor hubiese prestado sus servicios personales subordinados por última vez, pues tal circunstancia significaba que el trabajador pudo haber optado por presentar su demanda ante otra Junta laboral.

- Consecuentemente, sostuvo que si el demandante eligió promover su demanda laboral a partir del domicilio de la empresa demandada entonces debía considerarse como válida y, por tanto, determinante de la competencia relativa.

- Al respecto, tuvo como aplicable la tesis 2a. XI/96, de rubro: "COMPETENCIA LABORAL POR TERRITORIO. ES DE ORDEN PÚBLICO IRRENUNCIABLE Y DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA (ARTÍCULO 700, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.)"

- Asimismo, señaló que el organismo público demandado tiene diferentes oficinas, instalaciones o establecimientos en el interior de la República, cuya ubicación puede dotar de competencia a las diferentes Juntas Federales que existen en el territorio nacional; sostener lo contrario implicaría considerar exclusivamente como competentes a aquellas que ejercen jurisdicción en el último lugar donde los empleados prestaron sus servicios, lo que llevaría a coartar la facultad de los trabajadores de elegir la autoridad laboral ante la que puedan presentar su demanda.

- En ese sentido, citó la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA PUEDE CONSIDERARSE EL DOMICILIO QUE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS ESTABLEZCAN EN CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA EN LA QUE DESARROLLEN SU ACTIVIDAD PREPONDERANTE, INDEPENDIEMENTE DEL QUE SU LEY ORGÁNICA LES ASIGNE."

II. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo en revisión 422/2016 (cuaderno auxiliar 1187/2016)

1. Juicio laboral. Juan Alberto Pineda Flores, Daniel Hiram Nava Campos, Eliacer Campos Rivera, Fidel Espino Reyes, Josué Gerardo Alcaraz Rivas, Mauricio López Pérez, Orbelín Domínguez Navarro y Gloria Esther Hernández Carreón, presentaron demanda laboral en contra de la Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Conoció de la demanda laboral la Junta Especial Número Veinticuatro de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Aguascalientes, Aguascalientes, bajo el expediente 492/2012. En la audiencia de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, la parte demandada solicitó a la Junta declararse incompetente por razón de territorio, en tanto que los actores no prestaron sus servicios dentro de su jurisdicción al haber laborado en Tepic, Nayarit.

El treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, la Junta responsable resolvió el incidente de incompetencia por declinatoria, en el sentido de tener por actualizada su competencia territorial, al advertir que el domicilio de la demandada señalado por los actores se ubicaba dentro de su jurisdicción.

2. Juicio de amparo. En contra de esa determinación, la Comisión Federal de Electricidad promovió juicio de amparo indirecto, del cual correspondió conocer al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Aguascalientes, quien

lo registró con el expediente 680/2016 y que posteriormente resolvió en el sentido de negar el amparo solicitado.

Lo anterior, al concluir que la responsable aplicó e interpretó correctamente el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, debido a que la parte actora promovió su demanda laboral con base en el domicilio de la demandada, esto es, la Comisión Federal de Electricidad, quien cuenta con establecimientos en diferentes entidades de la República Mexicana para hacer frente a las obligaciones relacionadas con sus actividades, independientemente del lugar en que se ubique su administración central.

3. *Recurso de revisión.* Inconforme con la determinación anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, el cual quedó radicado con el expediente 422/2016 del índice del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.

En sesión de dos de marzo de dos mil diecisiete, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas emitió la sentencia de amparo, en apoyo al órgano colegiado del conocimiento, en la que resolvió revocar la sentencia recurrida y, por tanto, conceder el amparo a la Comisión Federal de Electricidad.

En esencia, el Tribunal Colegiado sostuvo lo siguiente:

- Declaró parcialmente fundados los agravios del recurrente. En principio, señaló que si bien la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA PUEDE CONSIDERARSE EL DOMICILIO QUE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS ESTABLEZCAN EN CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA EN LA QUE DESARROLLEN SU ACTIVIDAD PREPONDERANTE, INDEPENDIEMENTE DEL QUE SU LEY ORGÁNICA LES ASIGNE.", se refiere a Petróleos Mexicanos, tal circunstancia no impedía aplicarla a otros organismos federales que, de igual manera, tuvieran oficinas, instalaciones o establecimientos en otras entidades federativas.

- No obstante, refirió que contrariamente a lo sostenido por el Juez Federal, a pesar de que la parte demandada tuviera su domicilio en la ciudad de Aguascalientes, al contar con oficinas o instalaciones, así como en el resto de las entidades federativas del país, lo cierto era que la aplicación del criterio jurisprudencial referido no podía darse de manera indiscriminada, en el sentido de que cualquier Junta fuera competente para conocer de un caso concreto.

- Ello al señalar que la intención de dicho criterio fue fijar la competencia de la autoridad laboral, en atención al domicilio que tienen los organismos federales en las entidades federativas, con independencia de aquél establecido en la Ciudad de México, a fin de no obligar al trabajador a trasladarse a esta última para ejercer sus derechos laborales y, de esa manera, pudiera demandar ante la Junta que fuera competente en el domicilio del lugar donde prestó sus servicios o donde se generó la obligación cuyo cumplimiento se reclama.

- Lo anterior, sin que se entendiera que el demandante pueda presentar su demanda ante cualquier Junta con competencia en las diferentes entidades donde la relación de trabajo materia de litigio no generó consecuencias jurídicas, ni suscitó conflicto, ni aun porque la demandada tuviera oficinas en dicho lugar.

- Concluyó que sostener lo contrario, implicaría una violación al principio de celeridad y economía procesal al obligarse a las partes a litigar ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones laborales, así como a desplazarse fuera de aquél, lo que precisamente se pretende evitar con la jurisprudencia 2a./J. 161/2006; además, existiría una dilación en el desahogo de pruebas, al tenerse que realizar vía exhorto ante una Junta diferente de la que conoce el juicio laboral.

- Así, para resolver la incompetencia planteada por razón de territorio, en atención al domicilio del demandado en términos del inciso c) de la fracción II del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, consideró que ésta debe fijarse a favor de la Junta que ejerza jurisdicción en el domicilio de las sucursales o instalaciones de la parte demandada ubicadas en diferentes entidades federativas en las que se hayan generado obligaciones laborales derivadas de la relación de trabajo entre la demandada y la parte actora.

- Por tanto, concluyó que la sola circunstancia de que la parte demandada tuviera oficinas ubicadas dentro de la jurisdicción de la Junta Federal responsable, era insuficiente para determinar su competencia por razón de territorio, pues era necesario que se hubieran generado las obligaciones cuyo incumplimiento suscitó el conflicto laboral, esto es, que tales obligaciones hubieran sido contraídas por las mismas sucursales radicadas en el Estado.

- Bajo tales premisas, sostuvo que la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 157/2006, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, a partir de considerar aplicable el artículo 33 del Código Civil Federal, del cual se desprende que las sucursales que operen en diferentes lugares de aquel en que radica la casa matriz, tendrán su domicilio en ellos para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales.

- En ese sentido, sostuvo que ello no se contraponía con el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, pues aunque pudiera suceder que el lugar de prestación de servicios, el de celebración del contrato de trabajo y el del domicilio del demandado fueran el mismo y, en consecuencia, los tres supuestos de competencia regulados en el precepto referido coincidieran, ello no impedía considerar el último supuesto como aquel en que tenga sus oficinas, sucursales o establecimientos para hacer frente a las obligaciones adquiridas en ellas.

Las consideraciones anteriores dieron lugar a la tesis aislada (IX Región)1o.3 L (10a.), cuyos título, subtítulo y texto son del tenor siguiente:

"TRABAJADORES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA JUNTA ANTE LA QUE HAN DE PRESENTAR SU DEMANDA, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO EN EL QUE PRESTARON SUS SERVICIOS. El artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo establece las reglas para fijar la competencia por razón de territorio y faculta al actor para elegir la Junta en la que presentará su demanda, pudiendo optar por: a) La del lugar de la celebración del contrato; b) La del domicilio del demandado; o, c) La del lugar de la prestación de los servicios, y si éstos se prestaron en varios lugares, la del último de ellos. Ahora bien, es un hecho notorio que la Comisión Federal de Electricidad cuenta con oficinas, instalaciones o establecimientos para el desarrollo de sus actividades en diversas entidades del país; sin embargo, cuando figura como demandada en un juicio laboral, y a efecto de fijar la competencia territorial de la Junta, debe considerarse el domicilio que dicho organismo tenga en la entidad federativa donde el trabajador prestó sus servicios, que es donde se generó la obligación cuyo cumplimiento se reclama, en virtud de que es ahí donde la demandada puede hacer frente a las acciones intentadas en su contra, al concentrarse en ese lugar la documentación relativa al accionante, con lo cual aquélla podrá hacer frente a los reclamos, de igual forma se dará celeridad al procedimiento laboral, acorde con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; lo anterior, con independencia de que dicha empresa tenga domicilios convencionales en diversas entidades del país, así como en la Ciudad de México, conforme al numeral 2 de la ley que la rige."⁴

⁴ Datos de publicación: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 3030, registro digital: 2014428 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas».

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas.

El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que existe contradicción de tesis cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.⁵

⁵ Así lo estableció en la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden

Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o sea determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los Tribunales Colegiados de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En ese sentido, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Lo anterior porque conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Apuntado lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que en el caso sí se configura la contradicción de tesis denunciada, debido a que los órganos contendientes se pronunciaron sobre una misma cuestión jurídica, respecto de la cual emitieron criterios diversos.

En efecto, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 393/2018 (cuaderno auxiliar 55/2019), estimó que basta con que el demandante atribuya un domicilio a la Comisión Federal de Electricidad ubicado dentro de la jurisdicción de la autoridad laboral, para que se actualice su competencia territorial para conocer del juicio laboral.

válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Jurisprudencia, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, Novena Época, página 7, registro digital: 164120, materia común.

Asimismo, sostuvo que en el caso del citado organismo federal, éste cuenta con oficinas, instalaciones o establecimientos en el interior de la República Mexicana, cuya ubicación puede dotar de competencia a las diferentes Juntas Federales que existen en el territorio nacional, pues considerar lo contrario implicaría que sólo fueran competentes aquellas que ejercen jurisdicción en el último lugar donde los empleados prestaron sus servicios, lo que llevaría a coartar la facultad de los trabajadores de elegir la autoridad laboral ante la que puedan presentar su demanda, en términos del artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

En ese orden de ideas, consideró que era aplicable lo resuelto en la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA PUEDE CONSIDERARSE EL DOMICILIO QUE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS ESTABLEZCAN EN CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA EN LA QUE DESARROLLEN SU ACTIVIDAD PREPONDERANTE, INDEPENDIENTEMENTE DEL QUE SU LEY ORGÁNICA LES ASIGNE."

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo en revisión 422/2016 (cuaderno auxiliar 1187/2016), consideró que la facultad de la parte actora para elegir la autoridad laboral ante la cual presentar su demanda no podía entenderse en el sentido de que cualquier Junta era competente para conocer del juicio al tener jurisdicción en el lugar en que se ubicaran las oficinas de la Comisión Federal de Electricidad.

Al respecto, razonó que lo resuelto en la tesis jurisprudencial 2a./J. 161/2006, para el caso de Petróleos Mexicanos, tuvo como intención fijar la competencia de la autoridad laboral, en atención al domicilio que tienen los organismos federales en las entidades federativas, con independencia de aquél establecido en la Ciudad de México, a fin de no obligar al trabajador a trasladarse a esta última para ejercer sus derechos laborales y, de esa manera, pudiera demandar ante la Junta que sea competente en el domicilio del lugar donde prestó sus servicios o donde se generó la obligación cuyo cumplimiento reclama.

De esa forma, sostuvo que la sola circunstancia de que la parte demandada tuviera oficinas ubicadas dentro de la jurisdicción de la Junta responsable, era insuficiente para determinar su competencia por razón de territorio, pues era necesario que se hubieran generado las obligaciones cuyo incumplimiento suscitó el conflicto laboral, esto es, que tales obligaciones hubieran sido contraídas por las mismas sucursales radicadas en el Estado.

En ese orden de ideas, consideró que para resolver la incompetencia planteada por razón de territorio, en atención al domicilio del demandado en términos del inciso c) de la fracción II del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, ésta debía fijarse a favor de la Junta que ejerciera jurisdicción en el domicilio de las sucursales o instalaciones de la parte demandada en las que se hubieran generado obligaciones laborales derivadas de la relación de trabajo.

Como se advierte, ambos órganos jurisdiccionales arribaron a conclusiones diferentes respecto a un mismo punto jurídico, al pronunciarse en relación con las reglas para fijar la competencia por razón de territorio de las Juntas laborales, cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad.

Así, para el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa basta que la parte actora señale el domicilio de la Comisión Federal de Electricidad dentro de la jurisdicción de la autoridad laboral, para que se actualice el supuesto de competencia de las Juntas establecido en el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo.

En cambio, para el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas es insuficiente para fijar la competencia de la autoridad laboral el simple señalamiento del domicilio de la parte demandada dentro de la jurisdicción de la Junta, pues es necesario que se trate del domicilio en que se generaron las obligaciones laborales cuyo cumplimiento se reclama.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala concluye que sí existe la contradicción de criterios, cuyo punto a dilucidar consiste en determinar si para fijar la competencia territorial de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad, basta que el demandante señale cualquier domicilio de ésta dentro de la jurisdicción de la autoridad laboral, o bien es necesario que se trate del domicilio en que se hubieran generado las obligaciones que se reclaman por haberse prestado los servicios por parte del trabajador.

No es obstáculo a la conclusión anterior, el hecho de que ambos órganos colegiados citaran como apoyo de sus consideraciones la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA PUEDE CONSIDERARSE EL DOMICILIO QUE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS ESTABLEZCAN EN CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA EN LA QUE DESARROLLEN SU ACTIVIDAD PREPONDERANTE, INDEPENDIEMENTE DEL QUE SU LEY ORGÁNICA LES ASIGNE."

Ello porque en la contradicción de tesis 157/2006-SS, de la que derivó el criterio mencionado, se fijó como punto de contradicción determinar si cuando en un juicio laboral figuran como demandados Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias Pemex Exploración y Producción y Pemex Refinación, para efectos de determinar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por razón de territorio, en términos del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, únicamente se debe atender el domicilio establecido en los artículos 2o. y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que lo sitúan en la Ciudad de México, o si también se puede tomar en consideración aquel domicilio que tengan en el interior de la República respecto de sus oficinas, instalaciones o establecimientos.

Así, como se advierte, el criterio señalado no resuelve el problema jurídico planteado, pues además de que en él únicamente se abordó el caso de Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias, sin que se hiciera pronunciamiento alguno respecto a la Comisión Federal de Electricidad, lo cierto es que, en el caso, ambos órganos colegiados partieron de la base de que es posible demandar a la comisión en atención al domicilio de sus oficinas ubicadas en las distintas entidades federativas, con independencia de su domicilio en la Ciudad de México.

Aunado a que los Tribunales Colegiados contendientes no se limitaron sólo a la aplicación de la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, pues cada uno sostuvo su determinación con base en la interpretación y alcance que le otorgaron al criterio mencionado,⁶ así como a las consideraciones que lo sustentaron; de ahí que se actualice una discrepancia de criterios que amerite ser resuelta.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

Como primera premisa para resolver este asunto, debe precisarse que la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 700, fracción II,⁷ las reglas que rigen la competencia laboral por territorio, cuyo contenido es el siguiente:

⁶ Es aplicable, la tesis jurisprudencial 2a./J. 53/2010, cuyos rubro y texto señalan: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. PUEDE SUSCITARSE EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE UNA JURISPRUDENCIA.—La contradicción de tesis puede suscitarse entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de ellos estima que respecto de un problema es aplicable una jurisprudencia y el otro considera que no lo es.". Datos de publicación: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 831, registro digital: 164614.

⁷ No pasa inadvertido que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región hubiera resuelto el amparo en revisión 422/2016 (cuaderno auxiliar 1187/2016) con base

"Artículo 700. La competencia por razón del territorio se rige por las normas siguientes:

"...

"II. En los conflictos individuales, el actor puede escoger entre:

"a) La Junta del lugar de celebración del contrato.

"b) La Junta del domicilio del demandado.

"c) La Junta del lugar de prestación de los servicios; si éstos se prestaron en varios lugares, será la Junta del último de ellos."

De acuerdo con el texto anterior, queda a elección del actor la decisión de elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje competente por razón de territorio, para lo cual podrá elegir entre el lugar del domicilio del trabajador, el de la celebración del contrato, o bien aquel en que prestó sus servicios, en el entendido de que si fueron varios, podrá ser el de cualquiera de ellos.

En ese sentido, es la elección del demandante la que determina la competencia territorial de la autoridad laboral, sin que sea obstáculo el hecho de que en el contrato de trabajo se hubiera pactado someter las controversias que se susciten ante los tribunales de un determinado Estado, en tanto que dicho acuerdo no puede surtir efecto alguno al implicar la renuncia de un derecho.

Máxime que las disposiciones que regulan la distribución de competencias en los juicios laborales son de orden público y de observancia obligatoria, en términos del artículo 686 de la ley de la materia, que prevé la sustanciación y decisión del procedimiento laboral en los términos precisados por la propia ley.

En esos términos se emitió la tesis aislada 2a. XI/96, de rubro: "COMPETENCIA LABORAL POR TERRITORIO. ES DE ORDEN PÚBLICO, IRRENUNCIABLE Y DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA (ARTÍCULO 700, FRACCIÓN II, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO)."⁸

en el texto del artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo, previa reforma de 30 de noviembre de 2012; sin embargo, dicha circunstancia no incide en su decisión, pues dicha reforma únicamente tuvo como consecuencia modificar el orden de los incisos de la fracción II del citado artículo.

⁸ El texto de la tesis señala: "La disposición anterior establece las reglas que deben atenderse para fijar la competencia en razón del territorio; así, faculta al actor que promueve ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para elegir a cuál de ellas dirigir su demanda, pudiendo optar entre

Ahora, de la síntesis de los criterios contendientes se advierte que ambos órganos colegiados arribaron a sus conclusiones partiendo de lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 157/2006-SS, en la que se sostuvo, esencialmente, lo siguiente:

- En principio, debe señalarse que de acuerdo con los artículos 33 y 34 del Código Civil Federal, las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración, quienes la tengan fuera del Distrito Federal pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en este lugar, en cuanto a todo lo que a esos actos se refiera.

Asimismo, los preceptos referidos establecen que las sucursales que operen en lugares distintos de donde radica la casa matriz, tendrán su domicilio en dichos lugares para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las mismas sucursales, pudiendo designar un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

- Ahora bien, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establece en sus artículos 2o. y cuarto transitorio como domicilio para Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios Pemex Exploración y Producción y Pemex-Refinación, la Ciudad de México; no obstante, es de pleno conocimiento que para llevar a cabo el objeto para el que fueron creados dichos organismos, tienen centros de trabajo y oficinas en determinadas entidades de la República Mexicana y, necesariamente cuentan con un domicilio que bien puede ser convencional.

- En ese sentido, es un hecho notorio que en algunas entidades de la República Mexicana y con la finalidad de llevar a cabo el objeto de la extracción, explotación e industrialización del petróleo o de otros hidrocarburos, Petró-

las siguientes: la Junta del lugar de prestación de servicios (si se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de éstos), la del lugar de celebración del contrato o la del domicilio del demandado. De lo anterior se infiere que la sola elección del accionante determina la competencia territorial, conforme a los lineamientos legales destacados, de tal manera que aun cuando en el contrato de trabajo se hubiera pactado someter cualquier controversia a los tribunales de un determinado Estado, la estipulación relativa no producirá efecto legal por implicar renuncia de derechos consignados en las normas de trabajo, en términos del artículo 5o., fracción XIII del propio ordenamiento y dado que las normas que rigen la distribución de competencias en los juicios laborales, son de orden público y de observancia obligatoria, de acuerdo también con el artículo 686 de la ley de la materia, que prevé la sustanciación y decisión del procedimiento laboral en los términos precisados por la propia ley.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 264, registro digital: 200649.

leos Mexicanos y sus subsidiarias cuentan con elementos materiales y humanos, por lo que necesariamente tienen un domicilio para hacer frente a las obligaciones inherentes a sus actividades.

- Al respecto, son aplicables, por mayoría de razón, en relación con el domicilio y las obligaciones que se fincan a Petróleos Mexicanos las tesis 3a./J. 27 y 3a. XL/93, de rubros: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA POR CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS. ES COMPETENTE EL JUEZ DEL LUGAR DONDE LA EMPRESA DEMANDADA TENGA ESTABLECIDA SUCURSAL O AGENCIA, CUANDO EL RIESGO SE PRODUCE EN DICHO LUGAR." y "COMPETENCIA EN UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA ATRIBUIDA A PETRÓLEOS MEXICANOS CON MOTIVO DE LOS DAÑOS QUE OCASIONEN SUS PRODUCTOS. CORRESPONDE AL JUEZ FEDERAL DEL LUGAR DONDE TENGA ESTABLECIDA SUCURSAL O AGENCIA, CUANDO EL SINIESTRO SE PRODUCE EN DICHO LUGAR."

- A lo anterior se suma el artículo 606 de la Ley Federal del Trabajo, el cual permite el establecimiento de Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje en todas las entidades federativas, lo que obedeció a la necesidad de aproximar la administración de la justicia laboral a los lugares en donde se suscitaban los conflictos, lo que evitaría el desplazamiento de los trabajadores, patrones y litigantes a la Ciudad de México, así como la descentralización de la carga de trabajo.

- Por su parte, el artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo faculta al actor a elegir a cuál Junta de Conciliación y Arbitraje dirigir su demanda, entre aquella ubicada en el lugar de prestación de servicios (si se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de éstos), la del lugar de celebración del contrato o la del domicilio del demandado.

- En este último supuesto, esto es, el relativo a fijar la competencia territorial de la Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje en atención al domicilio del demandado, si bien en el precepto legal mencionado no se especifica si se refiere al domicilio legal, convencional o aquel en el que se desempeñó el trabajador, cuando Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios figuren como demandados en el juicio laboral y cuenten con oficinas, instalaciones o establecimientos en determinada entidad del país, como principal asiento de sus actividades, siempre que su ubicación esté dentro de la jurisdicción de la Junta instalada de conformidad con la clasificación de la rama de la industria y de la actividad de competencia federal, es válido considerar dicho domicilio para dotar de competencia a las distintas Juntas Federales que existen en el territorio nacional, con independencia del que se establece en la

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, ubicado en la Ciudad de México, pues atender de manera exclusiva a este último domicilio para efectos de fijar la competencia, coartaría la facultad que tiene el trabajador de elegir la Junta ante la cual puede presentar su demanda.

- Máxime que con el establecimiento de las Juntas Especiales Federales de Conciliación y Arbitraje fuera de la capital, se evita el desplazamiento de los trabajadores, patrones y litigantes a la Ciudad de México y en gran medida se ayuda a descentralizar la carga de trabajo que se concentra en la urbe.

De las consideraciones anteriores derivó la jurisprudencia 2a./J. 161/2006, de rubro: "COMPETENCIA POR TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA PUEDE CONSIDERARSE EL DOMICILIO QUE PETRÓLEOS MEXICANOS Y SUS ORGANISMOS SUBSIDIARIOS ESTABLEZCAN EN CUALQUIER ENTIDAD FEDERATIVA EN LA QUE DESARROLLEN SU ACTIVIDAD PREPONDERANTE, INDEPENDIEMENTE DEL QUE SU LEY ORGÁNICA LES ASIGNE."⁹

Ahora, en términos similares a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, el artículo 2 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad¹⁰ establece que ésta tendrá su domicilio en el Distrito Federal,

⁹ El contenido de la tesis jurisprudencial es el siguiente: "El artículo 700 de la Ley Federal del Trabajo establece las reglas a que debe atenderse para fijar la competencia por territorio y facultad al actor que promueve ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje para elegir aquella a la que deberá dirigir su demanda, pudiendo optar por: a) La del lugar de prestación de servicios, y si éstos se prestaron en varios lugares, la de cualquiera de ellos; b) La del lugar de celebración del contrato; y, c) La del domicilio del demandado; respecto de este último supuesto, cuando Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios figuren como demandados en un juicio y cuenten con oficinas, instalaciones o establecimientos en determinada entidad del país, como asiento de sus actividades, y su domicilio esté dentro de la jurisdicción de la Junta correspondiente, para fijar la competencia puede válidamente tomarse en consideración el domicilio que tengan en la entidad, independientemente del establecido en la Ciudad de México, conforme a los artículos 2o. y cuarto transitorio de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, pues atender exclusivamente a este domicilio para fijar la competencia, coartaría la facultad del trabajador de elegir la Junta ante la cual puede presentar su demanda.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, diciembre de 2006, página 196, registro digital: 173813.

¹⁰ "Artículo 2. La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente ley. La Comisión Federal de Electricidad tendrá su domicilio en el Distrito Federal, sin perjuicio de que para el desarrollo de sus actividades pueda establecer domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero."

hoy Ciudad de México, sin perjuicio de que puedan establecerse domicilios convencionales tanto en territorio nacional como en el extranjero.

Asimismo, en términos de dicho ordenamiento legal,¹¹ la Comisión contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, esto es, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado Mexicano, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de la ley.

En todo caso, dicha organización y estructura deberán atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales, la simplificación de procesos, el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica, la eficiencia y la transparencia, así como la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión.

En ese sentido, la Comisión Federal de Electricidad realiza las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, suministro básico, calificado y de último recurso, así como de la provisión de insumos primarios para la industria eléctrica, las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas.

¹¹ "Artículo 10. La Comisión Federal de Electricidad contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta ley. La organización y estructura referidas deberán atender a la optimización de los recursos humanos, financieros y materiales; la simplificación de procesos; el funcionamiento eficiente de la industria eléctrica; a la eficiencia y la transparencia y la adopción de las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional según corresponda, asegurando su autonomía técnica y de gestión. Para salvaguardar el acceso abierto, la operación eficiente y la competencia en la industria eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización, Suministro Básico, Suministro Calificado, Suministro de Último Recurso, la proveeduría de insumos primarios para la industria eléctrica, así como las actividades auxiliares y conexas de la misma, de manera estrictamente independiente entre ellas. Para lo anterior, establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la Comisión Reguladora de Energía. Todo lo anterior deberá atender lo dispuesto en el capítulo I del título cuarto de esta ley. Las centrales eléctricas a cargo de la Comisión Federal de Electricidad se agruparán en unidades que actuarán de manera independiente. La Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y las personas que en ellas laboren cumplirán con las restricciones para el uso indebido y la transmisión de información privilegiada que en su caso establezca la Comisión Reguladora de Energía."

Para lo anterior, se establecerá la separación contable, funcional y estructural que se requiera entre sus divisiones, regiones, empresas productivas subsidiarias y empresas filiales de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía, la normatividad en materia de competencia económica y la regulación que para el efecto establezca la Comisión Reguladora de Energía.

Así, como se advierte, es un hecho notorio que al igual que en el caso de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad cuenta con oficinas, instalaciones o establecimientos en los diferentes estados de la República Mexicana, a efecto de cumplir con su objeto de proporcionar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, de ahí que tenga centros de trabajo con diferentes domicilios para hacer frente a las obligaciones inherentes a sus actividades.

En ese orden de ideas, esta Segunda Sala concluye que los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad pueden acudir a demandarla ante las Juntas Especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje que ejerzan jurisdicción en el lugar del domicilio de sus oficinas, ubicadas en las entidades federativas, lo que atiende a garantizar el acceso a la justicia de manera pronta y expedita en términos del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el entendido de que dicho domicilio se refiere al del centro de trabajo¹² en el que el empleado prestó sus servicios, generando las obligaciones cuyo cumplimiento reclama.

En efecto, si bien el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo establece que el trabajador podrá escoger la Junta que deba resolver el juicio laboral, con base, entre otros supuestos, en el domicilio del demandado sin que precise a qué domicilio se refiere, lo cierto es que éste no puede entenderse como cualquiera en que se ubique alguna oficina o instalación de la Comisión Federal de Electricidad que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado.

¹² Al respecto, es ilustrativo la definición de centro de trabajo contenida en el contrato colectivo de trabajo de la Comisión Federal de Electricidad, que establece:

"Cláusula 3. Definiciones

"Para los efectos del presente contrato y brevedad del mismo, tanto la CFE como el SUTERM, convienen en adoptar las definiciones siguientes:

"...

"f) Centros de trabajo: Lugares en donde la comisión realiza funciones o actividades de acuerdo a sus necesidades, así como sus demás dependencias establecidas en el territorio nacional y los que en el futuro se le incorporen."

Lo anterior, ya que dicha interpretación llevaría a un retardo innecesario en la administración de justicia, al obligarse a las partes a litigar ante una Junta de Conciliación y Arbitraje de un lugar que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones laborales, así como a desplazarse fuera de aquél; máxime que es en éste en el que el empleador concentra la documentación relacionada con sus trabajadores.

No es obstáculo a la conclusión anterior lo resuelto por esta Segunda Sala en la contradicción de tesis 157/2006-SS, en la que se interpretó de manera amplia qué debe entenderse por domicilio del demandado, a efectos de fincar la competencia territorial de las Juntas de Conciliación y Arbitraje cuando se demanda a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, en el sentido de que no sólo es aquel establecido en la Ciudad de México en términos de su ley orgánica, sino también en el que se ubican las oficinas o instalaciones que tienen en la República Mexicana para el cumplimiento de su objeto.

Lo anterior, atendió a evitar no sólo coartar la facultad del trabajador de elegir la Junta ante la cual presentar su demanda, sino también el traslado de los empleados a la capital del país a efecto de poder ejercer sus derechos laborales, lo que implicaría una violación al derecho de acceso a la justicia.

Con base en lo expuesto, debe prevalecer el criterio adoptado por esta Segunda Sala en la presente resolución y con ello la jurisprudencia siguiente:

COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS. De acuerdo con el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019), para fijar la competencia por territorio de los tribunales laborales, el actor está facultado para elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la cual presentar su demanda, pudiendo optar entre la del lugar de la celebración del contrato, la del domicilio del demandado, o bien, la de la prestación de los servicios, y si éstos se prestaron en varios lugares, la del último de ellos. En ese sentido, para determinar si se actualiza la competencia territorial de las autoridades laborales cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad con base en su domicilio, debe precisarse si éste corresponde al centro de trabajo en el que el actor prestó sus servicios, sin que pueda interpretarse como tal el lugar en que se ubique cualquier oficina o instalación de la demandada que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado, pues esa interpretación llevaría a un retardo innecesario en la administración de justicia, al obligar a las partes a litigar ante un tribunal laboral que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones de trabajo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; remítanse la jurisprudencia sustentada y la parte considerativa correspondiente a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y presidente en funciones José Fernando Franco González Salas (ponente). Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 3a./J. 27 y 3a. XL/93 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomos III, Primera Parte, enero-junio de 1989 y XII, julio de 1993, página 11, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA AUTORIDAD LABORAL. PARA DETERMINARLA CUANDO SE DEMANDA A LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO DEL CENTRO DE TRABAJO EN EL QUE EL ACTOR PRESTÓ SUS SERVICIOS. De acuerdo con el artículo 700, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo (en su texto anterior a la

reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 2019), para fijar la competencia por territorio de los tribunales laborales, el actor está facultado para elegir la Junta de Conciliación y Arbitraje ante la cual presentar su demanda, pudiendo optar entre la del lugar de la celebración del contrato, la del domicilio del demandado, o bien, la de la prestación de los servicios, y si éstos se prestaron en varios lugares, la del último de ellos. En ese sentido, para determinar si se actualiza la competencia territorial de las autoridades laborales cuando se demanda a la Comisión Federal de Electricidad con base en su domicilio, debe precisarse si éste corresponde al centro de trabajo en el que el actor prestó sus servicios, sin que pueda interpretarse como tal el lugar en que se ubique cualquier oficina o instalación de la demandada que nada tenga que ver con el conflicto de trabajo suscitado, pues esa interpretación llevaría a un retardo innecesario en la administración de justicia, al obligar a las partes a litigar ante un tribunal laboral que no tiene relación con el cumplimiento de las obligaciones de trabajo.

2a./J. 10/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 380/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas. 8 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Gabriela Zambrano Morales.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, al resolver el amparo en revisión 422/2016 (cuaderno auxiliar 1187/2016), el cual dio origen a la tesis aislada número (IX Región)1o.3 L (10a.), de título y subtítulo: "TRABAJADORES DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. PARA DETERMINAR LA COMPETENCIA POR RAZÓN DE TERRITORIO DE LA JUNTA ANTE LA QUE HAN DE PRESENTAR SU DEMANDA, DEBE CONSIDERARSE EL DOMICILIO EN EL QUE PRESTARON SUS SERVICIOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo IV, junio de 2017, página 3030, con número de registro digital: 2014428, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver el amparo en revisión 393/2019 (cuaderno auxiliar 55/2019).

Tesis de jurisprudencia 10/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDEAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 342/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO CIRCUITO. 8 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.

Lo anterior encuentra apoyo, además, en el criterio contenido en la tesis P. I/2012 (10a.), que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales

Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el Texto Constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito." [*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, tesis aislada, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, tesis P. I/2012 (10a.), página 9, registro digital: 2000331]

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.

En efecto, los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227 de la Ley de Amparo¹ fijan los lineamientos para integrar jurisprudencia

¹ **"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción. ..."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a las que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el procurador general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

por el sistema de unificación de criterios en los casos de tesis contradictorias sustentadas por Tribunales Colegiados de Circuito. Asimismo, prevén que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el fiscal general de la República, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, los Magistrados que los integran, los Jueces de Distrito y las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis fueron sustentadas, se encuentran facultados para denunciar la contradicción de criterios ante este Alto Tribunal, a fin de que se determine cuál debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Según se expuso, dentro de los sujetos legitimados para denunciar una contradicción de tesis se encuentran los Jueces de Distrito, en el caso, la denuncia fue formulada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. Luego, es claro que está legitimado para formular la denuncia correspondiente, de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Ejecutorias contendientes.** Con el propósito de estar en aptitud de determinar la existencia de la contradicción de tesis denunciada, es menester formular una breve referencia de los antecedentes de cada asunto y, posteriormente, transcribir las consideraciones de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados contendientes.

I. Por lo que hace al recurso de queja *****, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resuelto en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, tenemos como antecedentes los siguientes:

1. ***** promovió juicio de amparo en contra del Congreso de la Unión, por el acto consistente en el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal; así como la omisión de legislar en los términos que le impone el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en relación con otros numerales de la propia Constitución.

2. Tocó conocer de la demanda al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, por auto de treinta de noviembre de dos mil dieciocho, la admitió y registró con el número *****.

3. Mediante oficio presentado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve, el presidente de la República solicitó la regularización del procedimiento

para que se le llamara al juicio como autoridad responsable encargada de la promulgación de la ley federal reclamada.

4. A dicha solicitud le recayó el acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve, en el cual, el Juez de Distrito determinó no acordar favorablemente la petición del titular del Ejecutivo Federal, en virtud de que el quejoso no lo señaló como autoridad responsable y fue diversa autoridad quien ordenó la promulgación del ordenamiento combatido.

5. En contra de ese proveído el presidente de la República interpuso recurso de queja, del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Magistrado presidente lo registró con el número *****; y, en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, determinó revocar el acuerdo recurrido. De esa ejecutoria se reproduce lo siguiente:

"... CUARTO.—

"...

"Para controvertir esa determinación, en su único agravio, el presidente de la República refiere que el auto del Juez es ilegal, ya que no proveyó conforme a su petición atendiendo a que el quejoso no lo señaló como autoridad responsable, decisión que, afirma, lo deja en estado de indefensión, al no poder defender la constitucionalidad del ordenamiento reclamado.

"Aduce que es incorrecto que el a quo considere que no tuvo participación en el proceso legislativo de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, siendo que tiene la calidad de autoridad responsable desde el momento en que el quejoso promovió la demanda en contra de dicho ordenamiento.

"Sostiene que si bien la citada legislación fue expedida y publicada por el Congreso de la Unión, ello no implica que el presidente de la República quedara fuera del proceso legislativo, pues la propia Constitución, en el artículo 72, apartado B, reconoce su participación de forma tácita o implícita mediante un acto de aceptación.

"Alega que, aun ante la falta de actuación directa por parte del Ejecutivo Federal en el proceso legislativo, la disposición constitucional reconoce que se tendrá como aprobado y promulgado por aquél, siendo finalmente la Cámara de Origen la que ordenará su publicación.

"Para dar solución a los argumentos del recurrente, es necesario tomar en cuenta que, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es procedente contra leyes federales, como en el caso lo es la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.

"En vinculación con lo anterior, el artículo 108, fracción III, de la ley de la materia prevé que cuando se reclamen normas generales, es requisito que en la demanda el quejoso señale a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

"Por otra parte, si bien de la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se desprende que tanto su aprobación como su promulgación fuera realizada, de manera expresa, por parte del presidente de la República, tal circunstancia es insuficiente para estimar que dicha autoridad no participó en el proceso legislativo del que el citado ordenamiento emanó.

"Para explicar la decisión que se asume, es útil tener presente que el artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

"'Artículo 72.' (se transcribe)

"De la transcripción que antecede se desprende que durante el proceso de creación de leyes, una vez aprobado un proyecto en la Cámara de Origen, pasará para su discusión a la revisora, la que, de aprobarlo, lo remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

"En estrecha vinculación con lo anterior, el apartado B del citado precepto constitucional dispone que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, al término del cual, aquella autoridad dispondrá de un diverso plazo de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

"Finalmente, en el propio apartado B del artículo 72 constitucional reproducido se señala que, transcurrido el segundo plazo, es decir, el previsto para la promulgación y publicación de la ley o decreto de que se trate, se considerará promulgado, y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de

los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

"Expuestos tales aspectos, es menester hacer mención del caso concreto, en que del proceso legislativo respectivo se obtiene que por oficio con folio DGPL-1P3A.-2074, de ocho de noviembre de dos mil once, el vicepresidente de la mesa directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión remitió a su colegisladora, para los efectos constitucionales, el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal.

"Seguido el procedimiento correspondiente en la Cámara de Diputados, en su calidad de revisora, se aprobó, en lo general y en lo particular, el proyecto en cita, tal como se observa del diario de los debates de ese órgano, de trece de septiembre de dos mil dieciocho.

"Como consecuencia del acuerdo alcanzado en ese último cuerpo colegiado se ordenó remitir el proyecto al Ejecutivo Federal, para sus efectos constitucionales, el que, dentro del plazo de treinta días naturales siguientes, no realizó alguna observación y tampoco lo promulgó ni ordenó su publicación al cabo de los diez días naturales posteriores al término del primer plazo indicado.

"De ahí que, acorde con lo previsto en el artículo 72, apartado B, de la Constitución, se debe entender que el presidente de la República aprobó en sus términos, si bien mediante una ficción, el proyecto que le fue remitido, el que, a su vez, por disposición del propio precepto en cita se considera promulgado, prueba de lo cual es la determinación adoptada por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de ordenar la publicación de la ley cuestionada en el Diario Oficial de la Federación, una vez finalizados los plazos de los que el Ejecutivo Federal disponía para ejercer las facultades que la Carta Magna le otorga dentro del proceso de creación de leyes.

"En concordancia con ese razonamiento, se concluye que el presidente de la República sí tuvo una participación tácita en el proceso legislativo del cual emana el ordenamiento reclamado, en concreto en su promulgación; de ahí que sea inexacta la decisión del Juez relativa a que fue diversa autoridad (presidente de la Cámara de Diputados) quien promulgó la citada ley.

"Establecido lo anterior, es útil definir si es necesario que el presidente de la República sea llamado al juicio de amparo que nos ocupa, para tal efecto,

por su relevancia, se informa el contenido de los artículos 108, fracción III y 114, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Artículo 108.' (se transcribe)

"Artículo 114.' (se transcribe)

"El primer dispositivo en consulta prevé como requisito de la demanda de amparo cuando se impugnan normas generales, la obligación del quejoso de señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

"Por su parte, el segundo de los preceptos establece que el órgano judicial requerirá a la parte quejosa para que subsane las irregularidades que tenga el escrito de demanda, entre ellas, si se omitió (sic) algunos de los requisitos que establece el artículo 108, con el apercibimiento que, de no subsanarse, se tendrá por no presentada la demanda.

"Esta última circunstancia es relevante, ya que, implícitamente o aplicada en sentido contrario, constituye una causa de improcedencia del juicio de amparo, la cual tiene sustento en el artículo 61, fracción XXIII, de la ley de la materia, es decir, si la parte quejosa no señala como autoridad responsable a la autoridad encargada de la promulgación de la norma general que reclama, previo requerimiento, trae como consecuencia, si aún no se admite la demanda, que se tenga por no presentada, pero, en caso de haber sido admitida, que se actualice una causa de improcedencia que conduce al sobreseimiento del juicio.

"Con base en estas consideraciones, en el caso, si bien el quejoso manifestó en su escrito inicial que no era su interés señalar como autoridad responsable al presidente de la República, lo cierto es que, como se resolvió en párrafos previos, esta última autoridad sí participó de forma tácita en la promulgación de la norma general que impugna, por lo que su intervención en el juicio para defender su constitucionalidad no puede quedar a su libre elección, sino que constituye un imperativo que debe ser acatado de conformidad con los requisitos que al efecto exige la Ley de Amparo.

"Además, el juicio de garantías no puede estar limitado a las autoridades responsables que, a consideración del quejoso, deban ser llamadas con ese carácter, por la sola circunstancia de que el artículo 108, fracción III, de la ley de la materia establece que cuando la instancia constitucional se promueve en contra de normas generales, es un requisito de la demanda que el promovente señale a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende

su promulgación, condición que, incluso, como se indicó, conforme a lo dispuesto por el diverso 114, fracción II, del mismo ordenamiento tiene implicaciones en cuanto a la procedencia del medio de defensa.

"Aun cuando es fundado el agravio del presidente de la República relativo a que sí tiene la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo que nos ocupa, al haber promulgado la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que se combate, lo relevante es que el Juez no puede ordenar su emplazamiento de manera oficiosa, pasando por alto la voluntad o decisión del quejoso, en el entendido de que el juicio de amparo se rige por el principio de instancia de parte agraviada, motivo por el cual, en cumplimiento del artículo 108, fracción III, en relación con el diverso 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe requerirlo para que señale como autoridad responsable al recurrente, bajo el apercibimiento que, de no hacerlo, se actualizará la mencionada causa de improcedencia y procederá sobreseer en el juicio fuera de la audiencia constitucional. ..."

II. En relación con el recurso de queja *****, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, resuelto el veinte de junio de dos mil diecinueve, se describen los siguientes antecedentes:

1. ***** y otro promovieron demanda de amparo en contra del Congreso de la Unión por el acto consistente en el decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal.

2. La demanda se turnó al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular, por auto de diez de diciembre de dos mil dieciocho, la admitió y registró con el número *****.

3. Por oficio presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el presidente de la República solicitó a ese Juzgado lo emplazara al juicio en su carácter de autoridad responsable.

4. A dicha solicitud le recayó el acuerdo de dieciséis de abril de dos mil diecinueve, en el cual, el a quo decidió no acordar favorablemente la petición referida, en virtud de que el quejoso no lo señaló como autoridad responsable y fue diversa autoridad quien ordenó la promulgación del ordenamiento reclamado.

5. En contra de ese proveído el presidente de la República interpuso recurso de queja, que fue turnado al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Magistrado presidente lo registró con el número *****; y, en sesión de veinte de junio de dos mil diecinueve, declaró fundado el medio de impugnación, por las razones que a continuación se reproducen:

"... QUINTO.—El único agravio es fundado.

"En el acuerdo recurrido, el Juez de Distrito negó regularizar el procedimiento de amparo, a efecto de llamar a juicio al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los actos reclamados en el escrito inicial de demanda.

"Esa decisión obedeció a que los quejosos no señalaron con el carácter de responsable a la referida autoridad en el escrito de demanda.

"Ahora, en el único agravio, la recurrente alega, en esencia, que si bien el presidente de la Cámara de Senadores, en términos del apartado B del artículo 72 constitucional, ordenó la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello no implicó que el presidente de la República quedara fuera del proceso legislativo del que derivó la referida ley.

"Precisa que, en términos del referido artículo 72 constitucional, se reconoce la participación tácita o implícita de (sic) presidente de la República mediante un acto de aceptación; esto es, ante la ausencia de actuación directa de éste en el proceso legislativo, constitucionalmente, se entiende aprobada y promulgada la iniciativa correspondiente, por lo que, en ese caso, la Cámara de Origen ordenará su publicación.

"El agravio es fundado.

"En términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, tiene el carácter de parte en el juicio constitucional la autoridad responsable, que es aquella que, con independencia de su naturaleza formal, dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"De esta manera, a efecto de integrar debidamente la litis en el juicio de amparo, es necesario que se llame a la autoridad que haya emitido el acto que afecta el interés jurídico o legítimo del quejoso.

"Por ello, el Juez federal que durante la tramitación de un proceso de amparo advierta la participación de una autoridad a la que no se le atribuyó el carácter de responsable, debe prevenir al quejoso para que subsane tal omisión. De no hacerlo, el tribunal de alzada deberá ordenar la reposición del procedimiento.

"En el caso, los quejosos señalaron como autoridades responsables y actos reclamados, los siguientes:

"(Se transcribe)

"De la transcripción anterior se desprende que el quejoso señaló como autoridad responsable únicamente a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del al (sic) Congreso de la Unión, por lo que únicamente se emplazó a ellas al juicio constitucional.

"Debe precisarse que los actos reclamados tienen naturaleza material y formalmente legislativa, es decir, se trata de leyes que tienen las características de abstracción, generalidad y obligatoriedad.

"Por otro lado, la creación de leyes es un procedimiento complejo, que consta de diversas etapas en el que participan distintas autoridades.

"En efecto, el procedimiento legislativo federal se integra por las siguientes etapas:

"a) Iniciativa, que pueden presentarla:

"a.1) El presidente de la República.

"a.2) Los diputados y senadores al (sic) Congreso de la Unión.

"a.3) Las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

"a.4). Los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

"b) Discusión y aprobación, que corresponde al Congreso de la Unión, siguiendo las reglas que para tal efecto prevé el artículo 72 de la Constitución Federal y, en su caso, las leyes orgánicas de sus Cámaras.

"c) Promulgación, facultad del presidente de la República, en términos del artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental.

"d) Refrendo, al titular de la Secretaría de Gobernación.

"e) Finalmente, la publicación, que también corresponde al Ejecutivo Federal, en términos del artículo 3o. del Código Civil Federal.

"Por lo que hace a la promulgación, debe precisarse que esa etapa está íntimamente vinculada con la facultad de veto que tiene el Poder Ejecutivo Federal.

"La palabra promulgar (*pro vulgare*), según Felipe Tena Ramírez, significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. El citado tratadista distingue entre la facultad de promulgar y publicar, señalando que la promulgación autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordenando su publicación y manda a sus agentes a que la haga cumplir. Agrega que la ley adquiere valor imperativo a partir de esos actos (promulgación y publicación), carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.

"Por otro lado, el tratadista Ignacio Burgoa estableció que veto proviene del verbo latino *vetare*, que significa prohibir, vedar o impedir; asimismo, que es la facultad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Poder Legislativo.

"Por ello, para superar el veto del Ejecutivo, deben acreditarse ciertas circunstancias, como son que el proyecto sea discutido y aprobado de nueva cuenta por las dos terceras partes del total de votos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

"Como se aprecia, la participación del titular del Poder Ejecutivo no es de simple trámite, sino que incide de manera importante en el procedimiento legislativo, puesto que, de hacer observaciones al decreto aprobado por el Congreso (facultad de veto), puede, en caso de no alcanzarse la votación calificada necesaria, impedir que se convierta en ley.

"Por ello, cuando en un juicio de amparo se combate un acto formal y materialmente legislativo, necesariamente debe llamarse al titular del Poder Ejecutivo, encargado de su promulgación, ya que tiene el carácter de autoridad responsable, en términos del ya referido artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, pues participa en el procedimiento legislativo del que emana la ley reclamada.

"En efecto, el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo dispone que en la demanda de amparo se deberá designar a la autoridad o autoridades responsable (sic); precisa que, en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso también deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

"Sin que sea obstáculo el hecho que la parte quejosa, en el escrito inicial de demanda, haya señalado que 'constituye un hecho notorio, que no participó en el procedimiento del que derivó el decreto reclamado, al haberse actualizado la ficción constitucional de promulgación y no refrendo que prevé el artículo 72, apartado B, constitucional. Por lo que, en términos de esta última porción normativa, la orden de publicación la realizó directamente el presidente del Senado de la República, por haber sido la Cámara de Origen', puesto que la porción normativa en estudio permite que no se llame a las autoridades que intervinieron en el refrendo o publicación de la norma, cuando no se impugnen sus actos por vicios propios, pero tal excepción no fue otorgada por el legislador tratándose de la autoridad que promulga la ley.

"En ese sentido, se estima indispensable la participación de la autoridad que promulga la ley, ya que puede hacer valer medios de defensa en contra de la admisión de la demanda, o bien, de exponer y demostrar causas de sobreseimiento o vicios en la personalidad del quejoso que el juzgador no pueda advertir oficiosamente.

"En efecto, de estimar lo contrario, se haría nugatorio el contenido del artículo 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo, porque se impediría al titular del Ejecutivo interponer el recurso de revisión, por el simple hecho de no haber sido parte en el juicio de amparo y, por tanto, desconocería el contenido de la sentencia, que en su caso, se dicte.

"En ese sentido, no se comparte el criterio del Juez de Distrito, pues si bien los quejosos no señalaron con el carácter de autoridad responsable al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, debió llamarlo a juicio, pues fue quien promulgó las normas reclamadas.

"Apoya lo anterior, en lo que informa, la tesis P. XV/2007, con número de registro «digital»: 172562, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISSION LEGISLATIVA.' (se transcribe) ..."

III. Finalmente, en el recurso de queja *****, del índice del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, resuelto el cuatro de junio de dos mil diecinueve, se tienen los siguientes antecedentes:

1. ***** y otros promovieron demanda de amparo en la que señalaron como autoridades responsables, entre otras, al Congreso de la Unión y al presidente de la República, en contra del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, así como por distintas omisiones que para legislar imponen los artículos tercero transitorio de la reforma constitucional de veinticuatro de agosto de dos mil nueve, en relación con otros preceptos de la propia Constitución Federal.

2. De esa demanda conoció el Juzgado Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Chiapas, con residencia en Tuxtla Gutiérrez, cuyo titular la registró con el número *****; y, por acuerdo de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, emitido en el cuaderno incidental, negó por una parte la suspensión de los actos reclamados y, por otra, la concedió.

3. Inconforme con esa determinación, el presidente de la República interpuso recurso de queja del que tocó conocer al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, cuyo Magistrado presidente lo admitió y registró con el número *****; y, en sesión de cuatro de junio de dos mil diecinueve, ese órgano jurisdiccional declaró improcedente el medio de impugnación, con base en las consideraciones que se reproducen a continuación:

"... TERCERO.—Este tribunal considera innecesario transcribir la sentencia recurrida y los agravios planteados en su contra, al advertir que la autoridad recurrente, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,

carece de legitimación para impugnarla y, por tanto, el recurso de queja es improcedente.

"En efecto, este Tribunal Colegiado de Circuito se encuentra obligado a examinar la legitimación de quien interpone el recurso de queja, al tratarse de una cuestión de orden público.

"Lo anterior, con apoyo en la tesis P. LIV/90 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de mil novecientos noventa, consultable en la página veinte, bajo el rubro y texto:

"REVISIÓN. LA LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD DE QUIEN INTERPONE ESTE RECURSO, DEBE EXAMINARSE DE OFICIO.' (se transcribe)

"La legitimación para interponer cualquier medio de defensa previsto en la Ley de Amparo, supone:

- "- Que el promovente sea parte en el juicio de amparo.
- "- Que tenga interés en que la resolución que impugna sea modificada o revocada por causar una afectación en su esfera jurídica.

"Por consiguiente, se considera que la autoridad recurrente carece de legitimación porque la determinación del Juez Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado, no le ocasiona perjuicio, ya que la suspensión otorgada no le priva del derecho de ejecutar algún acto, ni restringe su libertad de acción, por lo siguiente:

"De la demanda se advierte que los quejosos solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal contra los actos y autoridades que se precisaron en el resultando primero de esta resolución, sin que de su lectura se aprecie que se le haya atribuido algún acto al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ello se sostiene así, en virtud de que en la demanda de amparo se precisó que la discusión, aprobación, expedición, órdenes de publicación, circulación, observación y debido cumplimiento del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75 y 127 Constitucionales, así como sus artículos transitorios primero y segundo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, cuyo acto de aplicación se materializa con motivo de la entrada en vigor de ese decreto y porque se adiciona

el capítulo V bis al título décimo, libro segundo del Código Penal Federal con la denominación 'Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos', con los artículos 217 Bis y 217 Ter, le fueron atribuidos al Congreso de la Unión.

"También se advierte que solicitaron la medida cautelar, básicamente, para los efectos siguientes:

"- No se aplicaran en perjuicio de los quejosos los efectos y consecuencias del artículo primero por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"- No se aplicarán en perjuicio de los quejosos, los efectos y consecuencias del artículo segundo por el que se adiciona un capítulo V Bis al título décimo, libro segundo del Código Penal Federal, con la denominación 'Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos', con los artículos 217 Bis y 217 Ter.

"- Se les pagará en su beneficio las remuneraciones nominales y adicionales que percibían conforme al presupuesto de egresos del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, bajo la vigencia de los montos, conceptos, términos y plazos, previo a la entrada en vigor del decreto reclamado y se impidiera que se vieran menoscabadas, reducidas o alteradas en su perjuicio.

"- Respecto del ejercicio dos mil diecinueve, se les aplicarán los incrementos que correspondieran sobre la totalidad de sus remuneraciones, teniendo como referente, cuando menos, el porcentaje del índice inflacionario con el que se incrementaron beneficiosamente sus remuneraciones, según decreto de egresos del ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, en relación con los montos percibidos según el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

"- Se les eximiera de responsabilidad penal o administrativa por el cobro que se recibiera por esos conceptos.

"Por su parte, el Juez Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado, al emitir el acuerdo recurrido de catorce de diciembre de dos mil dieciocho, negó la suspensión provisional respecto de las omisiones legislativas reclamadas, al estima (sic) que eran actos negativos y concedió la suspensión provisional de los actos reclamados, para el efecto de que las cosas

permanezcan en el estado que actualmente se encuentran, es decir, para que no se apliquen en perjuicio de los quejosos las disposiciones impugnadas, así como sus efectos y consecuencias, hasta en tanto se resuelva la suspensión definitiva en ese asunto.

"De lo anterior se desprende que el Juez Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado se avocó al análisis de la procedencia de la suspensión solicitada, respecto del decreto que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, por haber sido solicitada de esa manera.

"Ahora bien, en contra de aquella determinación, el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, interpone recurso de queja por conducto del director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos, por ausencia de la directora general de Amparos contra leyes y del director general de Amparos contra Actos Administrativos y, en suplencia, del subprocurador fiscal federal de Amparos; sin embargo, carece de legitimación para recurrir dicho acuerdo, por lo siguiente:

"El artículo 87 de la Ley de Amparo señala:

"Artículo 87.' (se transcribe)

"Del precepto transcrito se desprende que las autoridades responsables podrán interponer el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que se les reclame y, tratándose de amparo contra normas generales, el recurso lo podrán interponer los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación; es decir, el recurso de revisión, en cuanto a su procedencia, está condicionado a la existencia de un agravio concreto que ocasione el acto recurrido a la parte inconforme, razón por la cual, de no existir dicha afectación, el medio de defensa deberá considerarse improcedente.

"Esas reglas son igualmente aplicables al recurso de queja, ya que éste supone la existencia de una diferencia injustificada y desfavorable entre lo debido y lo actualizado, que la parte que se estima agraviada atribuye al proceder del juzgador del conocimiento. Esta diferencia debe importar un perjuicio o daño real y no sólo aparente o supuesto a los intereses o derechos del recurrente; de manera que si la resolución o acto que se combate no significa agravio o afectación alguna para el recurrente, debe considerarse que el recurso es improcedente.

"En ese contexto, las autoridades responsables que recurren un acuerdo de suspensión provisional deben partir del principio procesal básico de que sólo pueden acudir al medio de defensa las partes que resientan una afectación a su esfera jurídica, el que se materializa cuando las decisiones del órgano judicial inciden directamente en los actos que se les reclamen, ya sea por obstaculizar o paralizar la aplicación de las normas que emitieron o promulgaron.

"Precisado lo anterior, se señala que el director general de Asuntos Contenciosos y Procedimientos suscribió el recurso de queja en suplencia por ausencia del director general de Amparos Contra Leyes y del director de Amparos contra Actos Administrativos y del subprocurador fiscal de Amparos, quienes actúan en representación del presidente de la República, en términos del artículo 9o., segundo párrafo, de la Ley de Amparo, artículos segundo y cuarto del acuerdo general por el que se establecen las reglas a que se sujetará la representación del presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos en todos los trámites previstos en la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de febrero de dos mil catorce, así como en el oficio 5.AP/ARP/3118/2018, de diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, emitido por la Consejería Jurídica del Ejecutivo; así como en lo previsto por los artículos 2, primer párrafo, apartado B, fracción XXVIII y 72, fracción II Bis, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"Ahora, si bien los preceptos citados dan fundamento legal a las facultades que el primer funcionario de mérito ejerce para representar al Ejecutivo Federal en el presente asunto, lo cierto es que el presidente de la República carece de legitimación para interponer el recurso de queja, habida cuenta que no intervino en la emisión ni en la promulgación del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, como se desprende del preámbulo de dicho acto, que a continuación se transcribe:

"(Se transcribe)

"Como se advierte, la promulgación del decreto transcrito corrió a cargo del órgano legislativo, en términos del artículo 72, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se puede concluir que, al no existir participación por parte del presidente de la República en la emisión o promulgación de las disposiciones legales reclamadas –cuya aplicación fue suspendida en el acuerdo recurrido–, tal autoridad carece de

legitimación para controvertir la medida cautelar decretada por el Juez Quinto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado.

"Cabe señalar que este Tribunal Colegiado no inadvierte que en la demanda de amparo los quejosos señalaron como autoridad responsable al presidente de la República; sin embargo, como se precisó en párrafos que anteceden, no le atribuyeron acto promulgatorio o de ejecución, por lo que ese simple señalamiento no puede otorgarle legitimación para recurrir la legalidad del acuerdo de suspensión impugnado, en la medida que no le genera perjuicio alguno, al no haber participado en el proceso legislativo del cual derivó.

"Además, en el acuerdo recurrido, la suspensión se concedió respecto de los efectos y consecuencias del decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, por haberlo solicitada (sic) así los quejosos; lo anterior, en términos del artículo 148, primer párrafo, de la Ley de Amparo.

"También debe tomarse en cuenta que en el capítulo de antecedentes de la demanda de amparo, los quejosos dijeron ser servidores públicos del Consejo de la Judicatura Federal, integrantes del Poder Judicial de la Federación, lo que es suficiente para considerar que el presidente de la República no podría ser considerado como autoridad ejecutora de las normas impugnadas y respecto de las cuales se concedió la suspensión.

"Lo anterior refuerza la consideración en el sentido de que la medida cautelar otorgada no genera perjuicio alguno al recurrente, ya que no afecta acto legislativo o promulgatorio alguno en que hubiere participado, respecto del acto que se señala.

"Sin que obste a lo anterior el hecho que en la demanda de amparo se haya hecho referencia al presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, pues lo cierto es que, de conformidad con lo examinado en el acuerdo que concedió la suspensión provisional, el aspecto medular por el que se concedió dicha medida cautelar fue con relación a la aplicación del decreto que expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 Constitucionales, y que adiciona un capítulo V Bis al título décimo, libro segundo, del Código Penal Federal, con la denominación 'Del pago y recibo indebido de remuneraciones de los servidores públicos'.

"Consecuentemente, al carecer de legitimación la autoridad responsable, lo que se impone es declarar improcedente el recurso de queja. ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios.

Al respecto, es necesario indicar que, conforme a la jurisprudencia P/J. 72/2010 del Tribunal Pleno, para que se produzca una contradicción de tesis se requiere que los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

La jurisprudencia referida se trasunta a continuación:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Consti- tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sos- tengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independien- temente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son

cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, tesis P./J. 72/2010, página 7, registro digital: 164120)

Ahora bien, para demostrar la existencia de criterios opuestos, es necesario formular una síntesis de las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis.

Así, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito calificó como fundado el agravio aducido por el presidente de la República, consistente en que el auto del Juez de Distrito es ilegal, porque no proveyó conforme a su petición atendiendo a que el quejoso no lo señaló como autoridad responsable, decisión que, según expresó, lo deja en estado de indefensión, al no poder defender la constitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; y que si bien la citada legislación fue expedida y publicada por el Congreso de la Unión, ello no implica que el presidente de la República quedara fuera del procedimiento legislativo, pues la propia Constitución, en el artículo 72, apartado B, reconoce su participación de forma tácita o implícita mediante un acto de aceptación.

El Colegiado, para su análisis, tomó en cuenta lo dispuesto por los artículos 107, fracción I, inciso b) y 108, fracción III, de la Ley de Amparo, para destacar que es requisito que en la demanda el quejoso señale como autoridades responsables a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

Expresó que si bien de la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos no se desprende que tanto su aprobación como su promulgación fuera realizada de manera expresa, por parte del presidente de la República, tal circunstancia es insuficiente para estimar que dicha autoridad no participó en el proceso legislativo del que el citado ordenamiento emanó, porque del artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal se desprende, respectivamente, que, durante el proceso de creación de leyes, una vez aprobado un proyecto en la Cámara de Origen, pasará para su discusión a la revisora, la que, de aprobarlo, lo remitirá al Ejecutivo Federal, quien, si no tuviera observaciones qué hacer, lo publicará inmediatamente, que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no devuelto con observaciones a la Cámara de Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, al término del cual, aquella autoridad dispondrá de un diverso plazo de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto, y que transcurrido el segundo plazo, es decir, el previsto para la promulgación y publicación de la ley o decreto de que se trate, se considerará promulgado, y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

En el caso, apuntó, se remitió al Ejecutivo Federal el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, el que, dentro del plazo de treinta días naturales siguientes, no realizó alguna observación y tampoco lo promulgó ni ordenó su publicación al cabo de los diez días naturales posteriores al término del primer plazo indicado, por lo que, acorde con lo previsto en el artículo 72, apartado B, de la Constitución, se entiende que el presidente de la República aprobó en sus términos, si bien mediante una ficción, el proyecto que le fue remitido, el que, a su vez, por disposición del propio precepto en cita se considera promulgado, prueba de lo cual es la determinación adoptada por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de ordenar la publicación de la ley cuestionada en el Diario Oficial de la Federación, una vez finalizados los plazos de los que el Ejecutivo Federal disponía para ejercer las facultades que la Carta Magna le otorga dentro del proceso de creación de leyes.

Por tanto, el presidente de la República sí tuvo una participación tácita en el proceso legislativo del cual emana el ordenamiento reclamado, en concreto en su promulgación; de ahí que sea inexacta la decisión del Juez relativa a que fue diversa autoridad quien promulgó la citada ley.

De igual forma razonó, de acuerdo con los artículos 108, fracción III y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, que si bien el quejoso manifestó en su escrito inicial que no era su interés señalar como autoridad responsable al presidente de la República, lo cierto es que esa autoridad sí participó de forma tácita en la promulgación de la norma general reclamada, por lo que su intervención en el juicio para defender su constitucionalidad no puede quedar a la libre elección del quejoso, sino que constituye un imperativo que debe ser acatado de conformidad con los requisitos que al efecto exige la Ley de Amparo. Empero, aun cuando el presidente de la República tiene la calidad de autoridad responsable en el juicio de amparo, al haber promulgado la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, lo relevante es que el Juez no puede ordenar su emplazamiento de manera oficiosa, pasando por alto la voluntad o decisión del quejoso, en el entendido de que el juicio de amparo se rige por el principio de instancia de parte agraviada, motivo por el cual, en cumplimiento del artículo 108, fracción III, en relación con el diverso 114, fracción II, de la Ley de Amparo, debe requerirlo para que señale como autoridad responsable al recurrente.

Criterio similar sostuvo el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien declaró fundado el agravio planteado por el presidente de la República en el sentido de que si bien el presidente de la Cámara de Senadores, en términos del apartado B del artículo 72 constitucional, ordenó la publicación de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello no implicó que la autoridad recurrente quedara fuera del procedimiento legislativo del que derivó, ya que se reconoce la participación tácita o implícita del Ejecutivo Federal.

Para ello, el tribunal hizo referencia a lo previsto en el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, para aclarar quién tiene el carácter de autoridad responsable; esto expresó, a efecto de integrar debidamente la litis en el juicio de amparo, en donde es necesario que se llame a la autoridad que haya emitido el acto que afecta el interés jurídico o legítimo del quejoso; y, por ello, cuando el Juez federal advierta la participación de una autoridad a la que no se le atribuyó el carácter de responsable, debe prevenir al quejoso para que subsane tal omisión, así como que, de no hacerlo, el tribunal de alzada deberá ordenar la reposición del procedimiento.

En el caso, hizo notar que los quejosos señalaron como autoridad responsable únicamente a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, por lo que únicamente se emplazó a ellas al juicio constitucional. De la misma forma, explicó las etapas del procedimiento legislativo para abundar en la promulgación de la que, indicó, se encuentra íntimamente vinculada con la facultad de veto que tiene el Poder Ejecutivo Federal; y que Felipe Tena Ramírez distingue entre la facultad de promulgar y publicar, señalando que la promulgación autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordenando su publicación y manda a sus agentes a que la haga cumplir; así como que la ley adquiere valor imperativo a partir de esos actos de promulgación y publicación, carácter que no tiene antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. Por ello, el Colegiado subrayó que la participación del titular del Poder Ejecutivo no es de simple trámite, por lo que cuando en un juicio de amparo se combate un acto formal y materialmente legislativo, necesariamente debe llamarse al Ejecutivo Federal encargado de su promulgación, ya que tiene el carácter de autoridad responsable, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 108, fracción III, por cuanto dispone que en la demanda de amparo se deberá designar a la autoridad o autoridades responsables y que, en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso también deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación.

En consecuencia, estimó indispensable la participación de la autoridad que promulga la ley, ya que puede hacer valer medios de defensa en contra de la admisión de la demanda, o bien, exponer y demostrar causas de sobreseimiento o vicios en la personalidad del quejoso que el juzgador no pueda advertir oficiosamente; además de que concluir lo contrario haría nugatorio el contenido del artículo 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo, porque se impediría al titular del Ejecutivo interponer el recurso de revisión, por el simple hecho de no haber sido parte en el juicio de amparo y, por tanto, desconocería el contenido de la sentencia que, en su caso, se dicte.

En cambio, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito decidió que el recurso de queja es improcedente, porque el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos carece de legitimación para combatir el acuerdo relativo a la suspensión provisional del ordenamiento reclamado, porque sólo pueden acudir al medio de defensa las partes que resientan una afectación a su esfera jurídica, el que se materializa cuando las decisiones del órgano judicial inciden directamente en los actos que se les reclamen, ya sea por obstaculizar o paralizar la aplicación de las normas que emitieron o promulgaron; empero, en el caso, de la lectura a la demanda de amparo no se acredita que a esa autoridad se le haya atribuido algún acto.

Al respecto, precisó que del artículo 87 de la Ley de Amparo se desprende que las autoridades responsables podrán interponer el recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente el acto que se les reclame y, tratándose de amparo contra normas generales, el recurso lo podrán interponer los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación; es decir, el recurso de revisión, en cuanto a su procedencia, está condicionado a la existencia de un agravio concreto que ocasiona el acto recurrido a la parte inconforme, razón por la cual, de no existir dicha afectación, el medio de defensa deberá considerarse improcedente; y que esas reglas son igualmente aplicables al recurso de queja, ya que éste supone la existencia de una diferencia injustificada y desfavorable entre lo debido y lo actualizado, que la parte que se estima agraviada atribuye al proceder del juzgador del conocimiento.

Diferencia que debe importar un perjuicio o daño real y no sólo aparente o supuesto a los intereses o derechos del recurrente; de manera que si la resolución o acto que se combate no significa agravio o afectación alguna para el recurrente, debe considerarse que el recurso es improcedente. Por tanto, la autoridad recurrente debe partir del principio procesal básico de que sólo pueden acudir al medio de defensa las partes que resientan una afectación a su esfera jurídica, el que se materializa cuando las decisiones del órgano judicial inciden directamente en los actos que se les reclamen, ya sea por obstaculizar o paralizar la aplicación de las normas que emitieron o promulgaron.

En ese contexto, precisó que la autoridad recurrente, presidente de la República, carece de legitimación para interponer el recurso de queja, habida cuenta que no intervino en la emisión ni en la promulgación del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adicionó el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, como se desprende del preámbulo de dicho acto. Esto es, de ahí se acredita que la promulgación del decreto cuestionado corrió a cargo del órgano legislativo, en términos del artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal, por lo que se puede concluir que, al no existir participación por parte del presidente de la República en la emisión o promulgación de las disposiciones legales reclamadas, tal autoridad carece de legitimación para controvertir la medida cautelar decretada por el Juez de Distrito.

Máxime que en el capítulo de antecedentes de la demanda de amparo los quejosos dijeron ser servidores públicos del Consejo de la Judicatura Federal, integrantes del Poder Judicial de la Federación, lo que es suficiente para

considerar que el presidente de la República no podría ser considerado como autoridad ejecutora de las normas impugnadas y respecto de las cuales se concedió la suspensión. Por ende, la medida cautelar otorgada no genera perjuicio alguno al recurrente, ya que no afecta acto legislativo o promulgatorio alguno en que hubiere participado, respecto del acto que se señala.

De acuerdo con lo sintetizado, debe decirse que existe la contradicción de tesis denunciada, ya que los Tribunales Colegiados, con apoyo en el artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal, decidieron si el presidente de la República promulgó o no la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos y, por ende, si se le debía señalar como autoridad responsable en los juicios de amparo promovidos en su contra, con los efectos que esto genera.

En este sentido, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito razonó que, acorde con lo previsto en el artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal, se entiende que el presidente de la República aprobó en sus términos, si bien mediante una ficción, el proyecto de decreto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos que le fue remitido, el que por disposición del propio precepto en cita se considera promulgado, prueba de lo cual es la determinación adoptada por el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de ordenar la publicación de la ley cuestionada en el Diario Oficial de la Federación, una vez finalizados los plazos de los que el Ejecutivo Federal disponía para ejercer las facultades que la Constitución le otorga dentro del procedimiento de creación de leyes.

A su vez, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo, después de explicar las etapas del procedimiento legislativo, que el acto de promulgar se encuentra íntimamente vinculado con la facultad de veto que tiene el Poder Ejecutivo Federal; y que Felipe Tena Ramírez distingue entre la facultad de promulgar y publicar, señalando que la promulgación autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordenando su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir; así como que la ley adquiere valor imperativo a partir de esos actos de promulgación y publicación, carácter que no tiene antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. Así como que Ignacio Burgoa estableció que veto proviene del verbo latino *vetare*, que significa prohibir, vedar o impedir; asimismo, que es la facultad que tiene el Ejecutivo de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que ya hubiesen sido aprobados por el Poder Legislativo.

Por ello, subrayó, la participación del titular del Poder Ejecutivo no es de simple trámite, por lo que cuando en un juicio de amparo se combate un acto

formal y materialmente legislativo, necesariamente debe llamarse al Ejecutivo Federal encargado de su promulgación, ya que tiene el carácter de autoridad responsable, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 108, fracción III, por cuanto dispone que en la demanda de amparo se deberá designar a la autoridad o autoridades responsables y que, en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso también deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomienda su promulgación.

Cabe precisar que si bien lo expresado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito no incluye una idea de una promulgación tácita de la ley reclamada, como sí lo expresó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo Circuito, también lo es que la doctrina que invocó y su énfasis en la participación del Ejecutivo Federal en el procedimiento de creación de leyes para efectos del juicio de amparo, conducen a considerar que sus razonamientos guardan identidad.

A diferencia de esos Colegiados, el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito determinó que la autoridad recurrente, presidente de la República, carece de legitimación para interponer el recurso de queja, habida cuenta que no intervino en la emisión ni en la promulgación del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se desprende del preámbulo de dicho acto; es decir, apuntó que de ahí se acredita que la promulgación del decreto corrió a cargo del órgano legislativo, en términos del artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal, por lo que no existe participación por parte del presidente de la República en la emisión o promulgación de las disposiciones legales reclamadas; de ahí que tal autoridad carece de legitimación para controvertir la medida cautelar decretada por el Juez de Distrito.

Este órgano jurisdiccional tampoco formuló mayor interpretación del apartado B del artículo 72 de la Constitución Federal, sin embargo, ello no impide tener por existente la contradicción de criterios, ya que, al igual que los otros órganos, ése fue parte del sustento que utilizó como respaldo de su conclusión.

Por la misma razón, no es óbice que el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito formulara su pronunciamiento, al resolver un recurso de queja interpuesto en contra del acuerdo referente a la suspensión provisional de los efectos y consecuencias del acto reclamado, ya que para decidir que la autoridad recurrente presidente de la República

carece de legitimación, precisó que éste no intervino en la emisión ni en la promulgación del decreto reclamado, sino que corrió a cargo del órgano legislativo, en términos del artículo 72, apartado B, de la Constitución Federal, es decir, el sustento fue lo dispuesto en ese precepto constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, se determina que existe la contradicción de criterios denunciada; por tanto, el problema jurídico a resolver consiste en decidir si se debe tener como autoridad responsable al presidente de la República en los juicios de amparo en los que se señaló como acto reclamado el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, a pesar de que su publicación la ordenó el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

QUINTO.—**Estudio.** Después de fijar la existencia de la contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Segunda Sala determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que el presidente de la República sí debe ser parte en los juicios de amparo en los que se reclamó el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, esto es, se le debe tener como autoridad responsable a pesar de que su publicación en el Diario Oficial de la Federación la ordenó el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Según se ha expresado, en los juicios de amparo de donde derivaron las ejecutorias materia de la contradicción, se señaló como acto reclamado el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de dos mil dieciocho.

Por ello es necesario formular una descripción del procedimiento legislativo que antecedió al decreto cuestionado, en los siguientes términos:

1. Por escrito fechado el trece de abril de dos mil diez, el senador Pablo Gómez Álvarez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura del Senado de la República, sometió a consideración de esa Cámara la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la cual fue turnada

a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, y de Hacienda y Crédito Público.

2. Las comisiones referidas formularon dictamen de diecinueve de octubre de dos mil once, el cual fue discutido y aprobado en la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de ocho de noviembre de ese año, en consecuencia, se ordenó remitirlo a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 de la Constitución Federal.

3. Por oficio DGPL-1P3A.-2074, de ocho de noviembre de dos mil once, el senador Francisco Arroyo Vieyra remitió a la Cámara de Diputados el Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, el cual fue recibido el nueve de ese mes y año, y turnado a la Comisión de la Función Pública para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para opinión, el diez de noviembre siguiente.

4. Realizados distintos trámites de autorizaciones de prórroga, se incluyó en la Gaceta Parlamentaria de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho la "Declaratoria de publicidad de minuta con vencimiento de plazo", sobre la minuta con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona el Código Penal Federal.

5. Posteriormente, en la gaceta de trece de septiembre de dos mil dieciocho se publicó la Minuta a discusión con vencimiento de plazo del proyecto de decreto ya descrito, por lo que en la sesión de esa fecha de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura, se discutió y aprobó la minuta en cuestión.

6. Como resultado de lo anterior, el proyecto de decreto se remitió al Ejecutivo Federal para los efectos precisados en el artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal; y, transcurridos los plazos ahí previstos sin que el Ejecutivo enviara el decreto al Diario Oficial de la Federación para su publicación, el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión llevó a cabo ese acto, en términos de ese fundamento constitucional.

De lo narrado destaca, desde luego, que transcurridos los plazos a que se refiere el apartado B del artículo 72 de la Constitución Federal, quien ordenó la publicación del decreto que contiene la Ley Federal de Remuneraciones

de los Servidores Públicos, fue el presidente de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, senador Martí Batres, y no el entonces titular del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, el artículo 72 de la Constitución Federal, en sus apartados A y B, es del tenor siguiente:

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

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

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

Esta disposición prevé, sustancialmente, lo siguiente:

1. Que todo proyecto de decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas;

2. Que aprobado un proyecto en la Cámara de su Origen, pasará para su discusión a la otra; y si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

3. Que se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; que vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto; y,

4. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

La disposición constitucional es clara en establecer que se entenderá aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, por lo que vencido este plazo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto; es decir, regula la facultad de veto que se confiere al Ejecutivo Federal, el cual, de no ejercerse dentro de los treinta días naturales a la recepción del proyecto, provoca que esa autoridad disponga de diez días naturales para la promulgación y publicación de la ley o decreto respectivos.

Pero sobre todo prevé que, transcurrido el segundo de los plazos, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de Origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo.

Estos supuestos normativos son de suma importancia para el problema que se analiza, ya que, de no ejercer el Ejecutivo Federal la facultad de veto, se asume como aprobado el proyecto que le haya sido enviado, para lo cual también se le otorga un plazo de diez días naturales para promulgar y publicar el documento respectivo; y si esto último no ocurre, la ley o decreto se considera promulgado.

En el caso, el presidente de la Cámara de Senadores remitió al Ejecutivo Federal el proyecto de Decreto de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, para los efectos constitucionales respectivos, es decir, para que promulgara y publicara dicho proyecto observando los plazos a que se refieren los apartados A y B del artículo 72 de la Constitución Federal. Sin embargo, el presidente de la República no formuló observaciones, por lo que procedía su publicación inmediata, lo que no sucedió.

Aún más, como el Ejecutivo Federal no formuló observaciones dentro de los treinta días naturales a la recepción del proyecto, se actualizó la consecuencia consistente en su aprobación, por lo que contaba con otros diez días naturales para la promulgación y publicación respectivos, lo que tampoco sucedió; de ahí que fuera el presidente de la Cámara de Senadores quien ordenara

la publicación en el Diario Oficial de la Federación, toda vez que, ante la inacción del Ejecutivo Federal, el proyecto se consideró aprobado y promulgado.

Esto demuestra que el Ejecutivo Federal sí intervino en el procedimiento legislativo del que derivó el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, y aun cuando no ordenó su publicación, su promulgación operó por disposición constitucional; de ahí que debe ser señalado como autoridad responsable en los juicios de amparo en los que combatió ese decreto.

Lo anterior es así, porque el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo establece que en la demanda de amparo indirecto se expresará a la autoridad o autoridades responsables; y que, en caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. El precepto en cuestión prevé:

"Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"...

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios."

Esa disposición guarda estrecha relación con el diverso 87 del mismo ordenamiento, el cual establece que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; pero tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación. El artículo se reproduce a continuación:

"Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto re-

clamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

"Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional."

Esta regla es de suma trascendencia, porque legitima a la autoridad que emita o promulgue la norma general para interponer recurso de revisión, con independencia de que la norma se combata como autoaplicativa o heteroaplicativa, ya que se entiende que son los Poderes Ejecutivos Federal o Locales, los que cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para defender la constitucionalidad y/o convencionalidad de normas generales, en virtud de que les corresponde aplicar y vigilar su cumplimiento.

En consecuencia, en los juicios de amparo en los que se haya combatido el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal, se debe señalar como autoridad responsable al presidente de la República; y de no haberse expresado de esa manera en la demanda de amparo, el Juez de Distrito, según sea el caso, debe requerir al quejoso para que aclare la demanda; o de haberse admitido ésta, debe regularizar el juicio para prevenir a los interesados, a fin de que precisen si es su interés el de tener como responsable al titular del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo.²

Lo anterior en la inteligencia de que el presente criterio rige a partir de la publicación de la jurisprudencia que debe prevalecer.

En atención a lo razonado, el criterio que debe prevalecer con carácter jurisprudencial, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 y 225 de la Ley de Amparo, queda redactado bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

² **Artículo 114.** El órgano jurisdiccional mandará requerir al promovente que aclare la demanda, señalando con precisión en el auto relativo las deficiencias, irregularidades u omisiones que deban corregirse, cuando:

"...

"II. Se hubiere omitido alguno de los requisitos que establece el artículo 108 de esta ley; ..."

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. En los juicios de amparo en los que se impugne el decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los Artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, debe señalarse como autoridad responsable al presidente de la República, ya que de la interpretación del artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal, deriva que se entenderá aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, por lo que vencido este plazo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto; y que transcurrido el segundo de los plazos, sin que el Ejecutivo ejerza sus facultades, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de Origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, en el caso de las constancias que integran el procedimiento legislativo de la ley aludida se tiene que el Ejecutivo Federal no ejerció ninguna de esas facultades; sin embargo, de la interpretación del artículo 72 constitucional se entiende que intervino en el procedimiento legislativo, y si bien no ordenó su publicación, su promulgación operó por disposición constitucional, de ahí que considerando sus cargas procesales en el juicio de amparo, debe observarse lo dispuesto en el artículo 108, fracción III, de la ley que lo regula, que ordena que en las demandas en las que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, independientemente de que hayan ejercido o no dicha facultad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala que ha quedado redactado en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito referidos y la tesis de jurisprudencia que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, así como de la parte considerativa correspondiente para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y hágase del conocimiento del Pleno y de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y presidente en funciones José Fernando Franco González Salas. Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SE ADICIONA EL CÓDIGO PENAL FEDERAL. EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN LOS QUE SE IMPUGNE, DEBE SEÑALARSE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. En los juicios de amparo en los que se impugne el Decreto por el que se expide la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se adiciona el Código Penal Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2018, debe señalarse como autoridad responsable al Presidente de

la República, ya que de la interpretación del artículo 72, apartados A y B, de la Constitución Federal, deriva que se entenderá aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, por lo que vencido este plazo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto; y que transcurrido el segundo de los plazos, sin que el Ejecutivo ejerza sus facultades, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará, dentro de los diez días naturales siguientes, su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, en el caso de las constancias que integran el procedimiento legislativo de la ley aludida se tiene que el Ejecutivo Federal no ejerció ninguna de esas facultades; sin embargo, de la interpretación del artículo 72 constitucional se entiende que intervino en el procedimiento legislativo, y si bien no ordenó su publicación, su promulgación operó por disposición constitucional, de ahí que considerando sus cargas procesales en el juicio de amparo, debe observarse lo dispuesto en el artículo 108, fracción III, de la Ley que lo regula, que ordena que en las demandas en las que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, independientemente de que hayan ejercido o no dicha facultad.

2a./J. 11/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 342/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito. 8 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 180/2019, el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la queja 105/2019, y el diverso sustentado por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver la queja 175/2019.

Tesis de jurisprudencia 11/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019 y, por tanto, no será aplicable a los asuntos que se encuentren en trámite.

DELEGADOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). LOS ABOGADOS DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS QUE ACTÚAN EN REPRESENTACIÓN DE AQUELLOS NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A DEMOSTRAR SU CARÁCTER DE FUNCIONARIOS ADSCRITOS A ELLA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 382/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN, EN APOYO DEL TERCERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL CUARTO CIRCUITO, EL PRIMERO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos en un tema que, al ser de naturaleza laboral, corresponde a la materia de su especialidad, habida cuenta que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, dado que se formuló por la apoderada legal de una de las partes en uno de los asuntos que motivaron la presente denuncia.

Al caso cobra aplicación la tesis 2a. XXIX/2009, que lleva por rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL APODERADO JURÍDICO DEL TRABAJADOR

EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 692 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."¹

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta las particularidades relevantes de los asuntos y las consideraciones esenciales que los sustentan.

I. Amparo directo 874/2016, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito.

La parte quejosa promovió juicio de amparo contra el laudo dictado en el juicio laboral ******, por la Junta Especial Número Treinta y Uno de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en el Estado de Morelos.

Al emitir la sentencia correspondiente, el Pleno del Tribunal Colegiado sostuvo, en lo que resulta materia de la presente contradicción de tesis, que de conformidad con el artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, los delegados tienen la facultad de representar al referido instituto y "por disposición legal sólo puede substituir total o parcialmente la representación legal del IMSS en favor de la jefa de servicios jurídicos o de alguno de los abogados integrantes de dicha jefatura; [por ende] **es inconcuso que el delegado a que se hace mérito, sólo puede conferir poder en favor de la jefatura a que se hace mérito o de alguno de sus abogados; situación respecto de la cual, el funcionario ante quien se exhibiera el poder respectivo, necesariamente debe verificar;** siendo válido afirmar, además, que la observancia de tal delegación, bien podría satisfacerse mediante la constancia respectiva en el propio poder, o bien, demostrar en la diligencia de que se trate, tener el carácter de jefa de Servicios Jurídicos del IMSS o abogado integrante de dicha área, mediante el nombramiento correspondiente, lo que en el caso concreto no sucedió."

En apoyo a esa determinación invocó la jurisprudencia 2a./J. 160/2009 (10a.),² de esta Segunda Sala, que es del tenor siguiente:

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXIX, abril de 2009, página 727, registro digital: 167546.

² (sic) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 18, Tomo II, mayo de 2015, página 1708.

"DELEGADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SÓLO PUEDE SUSTITUIR SUS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN EN FAVOR DEL TITULAR DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ABOGADOS ADSCRITOS A ELLA.—Conforme al artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, coincidente con el numeral 150 del vigente anteriormente, el delegado del referido instituto, dentro de su circunscripción territorial, representa al instituto como organismo fiscal autónomo y a su director general, ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, así como con las que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las especiales que necesiten cláusula especial acorde con el Código Civil Federal, en los términos del poder notarial conferido, 'pudiendo sustituir total o parcialmente éste en favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y abogados respectivos'. Ahora bien, esta última expresión debe entenderse en el sentido de que el delegado puede sustituir sus facultades de representación en favor de los abogados adscritos a la indicada jefatura, pero no de terceros ajenos a ella, porque además de que razonar en forma diversa implicaría que perdiera sentido el hecho de que la jefatura contara con todos los activos humanos, de haber sido la intención del legislador que la representación pudiera sustituirse a favor de abogados terceros externos al instituto, hubiera suprimido el vocablo 'respectivos' y lo hubiera sustituido por la expresión 'terceros ajenos al instituto'.³

II. Amparo en revisión 177/2017, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito.

La parte quejosa interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada por el Juez Sexto de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Cuernavaca, Morelos, en el juicio de amparo radicado con el número de cuaderno auxiliar *****.

Concluidos los trámites de ley, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que determinó negar parcialmente el amparo y, por otra, conceder la tutela federal. Para arribar a dicha conclusión, tuvo en cuenta que en el documento notarial exhibido en el juicio laboral no se constata que el apoderado del Instituto Mexicano del Seguro Social tenga el carácter de titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y/o abogado de dicha jefatura.

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXX, octubre de 2009, página 68, registro digital: 166186.

Por tanto, colige que la representación del citado profesionista no quedó demostrada en términos de lo previsto por el artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ende, estima procedente conceder la tutela federal.

III. Amparo en revisión 236/2011, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito.

La parte quejosa interpuso recurso de revisión contra la sentencia dictada por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Guerrero, en el juicio de amparo registrado con el número de expediente *****, en el cual, fue señalado como acto reclamado la resolución interlocutoria dictada en el juicio laboral *****, por la cual, se reconoció la personalidad de los representantes del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Concluidos los trámites de ley, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que determinó modificar la sentencia recurrida, negar, por una parte, el amparo y, por otra, conceder la tutela federal.

La razón esencial para la concesión estriba en el análisis del documento notarial por el cual el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social otorgó poder para pleitos y cobranzas a diferentes personas, hecho que fue cuestionado por el trabajador en el juicio laboral.

Del análisis de dicha documental y del marco jurídico que regula la representación del instituto y la personalidad en los juicios laborales,⁴ determinó que el director general tiene facultades legales para otorgar poderes en representación del Instituto Mexicano del Seguro Social, sin que para ello sea relevante que el compareciente demostrara, o no, ser servidor público del instituto, pues el director cuenta con la facultad discrecional de delegar sus facultades de representación a favor de algún tercero externo al personal del instituto o, en su caso, a los servidores públicos del organismo.

Determinó que ello era así, toda vez que, de conformidad con el artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, la exigencia de demostrar el carácter de servidor público del instituto, sólo rige para quienes acuden a un juicio laboral como apoderados de los delega-

⁴ Artículos 692 de la Ley Federal del Trabajo y 268 de la Ley del Seguro Social, así como 66 y 144 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

dos del instituto. Dicho criterio se sustentó en el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 160/2009.

IV. Amparo directo 301/2019, del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región.

La parte quejosa promovió amparo directo contra el laudo dictado por la Junta Especial Número Diecinueve de la Federal de Conciliación y Arbitraje en el Estado de Nuevo León, en el juicio laboral radicado con el número de expediente *****.

Concluidos los trámites de ley, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que determinó negar el amparo. Ello, al considerar que, en la especie, el delegado Regional del Instituto Mexicano del Seguro Social en Nuevo León delegó sus facultades a un tercero mediante escritura pública, ello con fundamento en el artículo 144, fracción I, del reglamento interior del referido instituto, disposición que prevé que los delegados regionales únicamente pueden sustituir sus facultades de representación al titular de la jefatura de Servicios Jurídicos y los abogados adscritos a dicha jefatura, pero no a terceros. Sin embargo, también estima cierto que no existe normativa alguna relativa a que dicha adscripción a la jefatura deba ser probada en el procedimiento.

Sin que obste lo anterior, el contenido de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 160/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DELEGADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SÓLO PUEDE SUSTITUIR SUS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN EN FAVOR DEL TITULAR DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ABOGADOS ADSCRITOS A ELLA.", pues del contenido de dicha jurisprudencia y su ejecutoria respectiva, no se desprende que a quien se le sustituye el poder deba acreditar, en el juicio laboral, que efectivamente se encuentra adscrito a la Jefatura de Servicios Jurídicos.

En otras palabras, estimó que dicho criterio no aborda el tema de la carga de la prueba en cuanto si existía la obligación o no de los apoderados que pertenecieran a esa jefatura de que al comparecer a juicio se encontrarán constreñidos a probar su adscripción a la misma. Dicha determinación la sustentó en el contenido del artículo 692, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que

son de su legal competencia adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es perfectamente identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.⁵

En ese contexto, debe estimarse que en el presente caso **sí existe la contradicción de tesis denunciada** y para establecer las razones de ello es menester señalar que, al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los Tribunales Colegiados de Circuito **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, consistente en determinar si de acuerdo con el artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, los abogados adscritos a las Jefaturas de Servicios Jurídicos deben demostrar tener el carácter de servidores públicos, al comparecer en los juicios laborales como apoderados del instituto.

Siendo que los referidos Tribunales Colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito** y el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito** consideraron, toralmente, que de conformidad con el marco jurídico aplicable, en tratándose de abogados a los que los delegados confieren facultades de representación en un juicio laboral mediante el poder respectivo, es menester verificar mediante el nombramiento correspondiente que éste tenga el carácter de funcionario adscrito a la Jefatura de Servicios Jurídicos del instituto.

En cambio, derivado del análisis de las disposiciones legales y de los criterios jurisprudenciales relativos, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región** estimó que no existe obligación de acreditar en el juicio laboral con algún medio de prueba el encontrarse adscrito como abogado a la Jefatura de Servicios Jurídicos del instituto.

⁵ Apoya tal consideración la jurisprudencia P./J. 72/2010, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

No es obstáculo para tener por configurada la contradicción de tesis el hecho de que los diversos Tribunales Colegiados sustentaran sus determinaciones en la jurisprudencia 2a./J 160/2009, de rubro: "DELEGADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SÓLO PUEDE SUSTITUIR SUS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN EN FAVOR DEL TITULAR DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ABOGADOS ADSCRITOS A ELLA.", ya que dicho criterio jurisprudencial se limita a señalar que los delegados del instituto no podrán conferir sus facultades a terceras personas distintas al titular de la Jefatura de Servicios y a los abogados adscritos a la misma, sin que se abordara lo relativo a la obligación de verificar el carácter de funcionario público de dicho apoderado.

Resulta conveniente precisar que los tribunales contendientes no dudaron en que el Instituto Mexicano del Seguro Social puede ser representado a través de sus delegados regionales, los cuales, de conformidad con el artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, pueden sustituir sus facultades de representación a los titulares de la Jefatura de Servicios Jurídicos y sus abogados, la incertidumbre radica en determinar si éstos deben acreditar su adscripción a la referida jefatura, al comparecer en los juicios laborales en su carácter de apoderados.

Así, tal como se explicará con más detalle en el siguiente considerando, no se debate qué autoridades se encuentran facultadas para representar al Instituto Mexicano del Seguro Social, sino determinar si en el caso concreto de los abogados de las Jefaturas de Servicios Jurídicos, éstos tienen la carga de exhibir su nombramiento de conformidad con la precitada disposición reglamentaria.

En conclusión, la contradicción es existente y el punto a resolver en la presente contradicción consiste en determinar **si, al comparecer mediante poder en un juicio laboral, los abogados de las Jefaturas de Servicios Jurídicos del Instituto Mexicano del Seguro Social tienen adicionalmente la carga de acreditar su nombramiento como funcionario adscrito a dicho órgano administrativo.**

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Para resolver la interrogante anterior, en principio, deben tomarse en cuenta las reglas para acreditar la personalidad que al efecto prevé la ley laboral adjetiva, en concreto, el artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, reformado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil doce, cuyo texto señala a la letra:

(Reformado y reubicado, D.O.F. 4 de enero de 1980)

"Artículo 692. Las partes podrán comparecer a juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado.

"Tratándose de apoderado, la personalidad se acreditará conforme a las siguientes reglas:

"I. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona física, podrá hacerlo mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta;

(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"II. Los abogados patronos o asesores legales de las partes, sean o no apoderados de éstas, deberán acreditar ser abogados o licenciados en derecho con cédula profesional o personas que cuenten con carta de pasante vigente expedida por la autoridad competente para ejercer dicha profesión. Sólo se podrá autorizar a otras personas para oír notificaciones y recibir documentos, pero éstas no podrán comparecer en las audiencias ni efectuar promoción alguna;

"III. Cuando el compareciente actúe como apoderado de persona moral, podrá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello; y,

(Reformada, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"IV. Los representantes de los sindicatos acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la autoridad registradora correspondiente, de haber quedado inscrita la directiva del sindicato. También podrán comparecer por conducto de apoderado legal, quien en todos los casos deberá ser abogado, licenciado en derecho o pasante."

Ahora, al resolver la diversa contradicción de tesis 370/2014,⁶ esta Segunda Sala consideró que el citado precepto legal establece que las partes pueden comparecer al juicio en forma directa o por conducto de apoderado legalmente autorizado. Que respecto a este último supuesto, se advierten las hipótesis siguientes:

⁶ Estas consideraciones también fueron retomadas al resolver la contradicción de tesis 297/2017.

– **Tratándose de personas físicas.** Cuando el compareciente actúa como apoderado, podrá justificar su personalidad mediante poder notarial o carta poder firmada por el otorgante y ante dos testigos, sin necesidad de ser ratificada ante la Junta.

– **Tratándose de personas morales.** El compareciente que actúe como apoderado deberá acreditar su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello.

– **Tratándose de sindicatos.** Los representantes acreditarán su personalidad con la certificación que les extienda la autoridad registradora correspondiente, de haber quedado inscrita la directiva del sindicato. En caso de ser representados por apoderado legal, invariablemente deberá demostrar ser abogado, licenciado en derecho o pasante.

Además, por regla general, los abogados patronos o asesores legales de las partes, sean o no apoderados de éstas, deberán acreditar ser abogados o licenciados en derecho con cédula profesional o personas que cuenten con carta de pasante vigente expedida por la autoridad competente para ejercer dicha profesión.

En relación con la fracción III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, se consideró que el único requisito que exige para reconocer la personalidad de quien comparece a juicio laboral como apoderado de una persona moral (pública o privada), a través de un testimonio notarial, es que quien la otorga esté legalmente autorizado para ello.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 165/2015 (10a.), sustentada por esta Segunda Sala, de título, subtítulo y texto siguientes:

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. PARA TENER POR RECONOCIDA LA PERSONALIDAD DE QUIEN COMPARECE AL JUICIO LABORAL EN SU REPRESENTACIÓN, ES SUFICIENTE QUE SE CUMPLA CON EL REQUISITO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 692, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. **Para tener por reconocida la personalidad de quien comparece al juicio laboral** en representación de un organismo público descentralizado, **es suficiente que se cumpla con el requisito establecido en el artículo 692, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que acredite su personalidad, entre otras formas, mediante testimonio notarial, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legal-**

mente autorizado para ello. Se afirma lo anterior, en principio, porque **la citada ley no exige algún otro requisito** ni permite la supletoriedad de las reglas del derecho común, de acuerdo con su artículo 17, lo que obedece a que el derecho del trabajo es un régimen autónomo e independiente del derecho común y, como tal, se rige bajo sus propias reglas y principios, entre los cuales se encuentra el principio de sencillez. Lo cual no significa que la certificación expedida por el Registro Público de Organismos Descentralizados, respecto de la inscripción de los poderes otorgados por los directores generales de dichas entidades, no constituya un elemento que pueda servir para acreditar la personalidad de quien comparece en representación de un organismo público descentralizado, ya que dicho documento tiene fe pública acorde con el artículo 26 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; y ello se debe a que la inscripción en el referido registro tiene como finalidad reducir costos de administración para evitar erogaciones innecesarias de fedatarios públicos, de ahí que, tanto la certificación correspondiente, como el propio poder notarial, pueden servir como instrumento para acreditar la personalidad dentro del juicio laboral.¹⁷

En ese sentido, para tener por reconocida la personalidad de quien comparece a juicio laboral como apoderado de una persona moral, es suficiente que se satisfaga el requisito previsto en la fracción III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que acredite su personalidad mediante testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello.

Por su parte, al resolver la contradicción de tesis 297/2017, esta Segunda Sala determinó que las hipótesis previstas en las fracciones II y III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo son diversas, pues la primera se refiere al caso en que para reconocer la personalidad de quien comparezca a juicio como abogado patrono o asesor legal de las partes, debe exhibir cédula profesional de abogado, licenciado en derecho o carta de pasante vigente; y, la segunda, tratándose de personas morales, podrán comparecer a juicio por conducto de apoderado, quien deberá demostrar su personalidad mediante exhibición de testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación que quien otorgó el poder está legalmente autorizado para ello.

En ese sentido, al tratarse de hipótesis legales diversas, no puede considerarse que para acreditar su personalidad en el juicio laboral, el apoderado

¹⁷ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1245, registro digital: 010886.

de una persona moral, además de exhibir testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación que quien otorgó el poder está legalmente autorizado para ello, también se encuentre obligado a exhibir cédula profesional de abogado o licenciado en derecho o carta de pasante vigente.

Ello, porque, como se destacó con antelación, la fracción III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, únicamente establece como requisito para reconocer la personalidad de quien comparezca a juicio como apoderado de una persona moral, que exhiba testimonio notarial o carta poder otorgada ante dos testigos, previa comprobación que quien lo otorgó se encuentre facultado para ello.

En dicho asunto, también se vislumbró la posibilidad de que el apoderado de una persona moral, tal como el Instituto Mexicano del Seguro Social, también comparezca a juicio como abogado patrono o asesor legal; únicamente en este caso, el compareciente se encuentra obligado a cumplir con los requisitos previstos tanto en la fracción II como en la III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, deberá acreditar que le asiste la calidad de apoderado (mediante testimonio notarial o carta poder) y la de abogado patrono o asesor legal (a través de cédula profesional o carta de pasante vigente).

Lo anterior, pues la propia fracción II del numeral en comento establece la posibilidad de que el abogado patrono o el asesor legal también ostente o no la calidad de apoderado de las partes.

Las consideraciones anteriores se encuentran contenidas en la jurisprudencia 2a./J. 24/2018 (10a.), que lleva por título y subtítulo: "PERSONALIDAD DEL APODERADO DE UNA PERSONA MORAL EN EL JUICIO LABORAL. PARA TENERLA POR RECONOCIDA ES SUFICIENTE QUE CUMPLA CON EL REQUISITO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 692, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO."⁸

Sentado lo anterior, debe analizarse el contenido del artículo 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual señala a la letra lo siguiente:

"Artículo 144. Son atribuciones del delegado dentro de su circunscripción territorial, las siguientes:

⁸ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, Libro 53, Tomo I, abril de 2018, página 690, registro digital: 2016590.

"I. Representar al instituto, como organismo fiscal autónomo y al director general, ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, así como con aquellas que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal, en los términos del poder notarial conferido, pudiendo sustituir total o parcialmente éste en favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y abogados respectivos."

De la interpretación literal de la fracción I del artículo 144 del reglamento citado, se desprende que es facultad del delegado del Instituto Mexicano del Seguro Social, representar al referido instituto con el carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los juicios en que ésta sea parte; asimismo, de la parte final de la aludida fracción se advierte que dicho delegado puede ceder, total o parcialmente, el poder que le fue conferido en favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y abogados respectivos.

De ahí que el titular de la delegación estatal del Instituto Mexicano del Seguro Social no puede delegar en terceras personas ajenas al instituto el poder que le fue conferido por el director general del mismo; ello porque la locución "pudiendo sustituir total o parcialmente éste a favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y abogados respectivos", empleada por el Ejecutivo Federal en la disposición reglamentaria, no puede ser interpretada de otro modo, sino en el sentido de que el delegado de mérito solamente puede delegar el poder que le confirió el director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, a favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y de los abogados adscritos a la misma, pero no de terceros ajenos a ella.

Las consideraciones anteriores dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 160/2009 (9a.),⁹ que lleva por rubro y texto:

"DELEGADO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. SÓLO PUEDE SUSTITUIR SUS FACULTADES DE REPRESENTACIÓN EN FAVOR DEL TITULAR DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ABOGADOS ADSCRITOS A ELLA.—Conforme al artículo 144, fracción I, del Reglamento

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXX, octubre de 2009, página 68, registro digital: 166186.

Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, coincidente con el numeral 150 del vigente anteriormente, el delegado del referido instituto, dentro de su circunscripción territorial, representa al instituto como organismo fiscal autónomo y a su director general, ante todas las autoridades con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, así como con las que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración, incluyendo la facultad expresa para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las especiales que necesiten cláusula especial acorde con el Código Civil Federal, en los términos del poder notarial conferido, 'pudiendo sustituir total o parcialmente éste en favor del titular de la Jefatura de Servicios Jurídicos y abogados respectivos'. Ahora bien, esta última expresión debe entenderse en el sentido de que el delegado puede sustituir sus facultades de representación en favor de los abogados adscritos a la indicada jefatura, pero no de terceros ajenos a ella, porque además de que razonar en forma diversa implicaría que perdiera sentido el hecho de que la jefatura contara con todos los activos humanos, de haber sido la intención del legislador que la representación pudiera sustituirse a favor de abogados terceros externos al instituto, hubiera suprimido el vocablo 'respectivos' y lo hubiera sustituido por la expresión 'terceros ajenos al instituto'."

Ahora bien, del análisis integral de los preceptos y criterios jurisprudenciales en comento se desprende que éstos regulan la forma en la que puede delegarse en el titular de la Jefatura de Servicios, o sus abogados, la representación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Sin embargo, **ni la legislación orgánica del citado instituto ni la Ley Federal del Trabajo les impone a éstos la carga de exhibir su nombramiento al comparecer en el juicio laboral en representación del referido instituto**. Así, en un primer momento se puede concluir que si la ley no impone esa carga, se debe interpretar que ésta no existe.

En ese sentido, para tener por reconocida la personalidad de quien comparece a juicio laboral como representante del delegado regional o del jefe de Servicios Jurídicos, es suficiente, se satisfagan los requisitos previstos en las fracciones II y III del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, es decir, que acredite su personalidad mediante testimonio notarial, previa comprobación de que quien le otorga el poder está legalmente autorizado para ello, así como su carácter de abogado patrono o asesor legal, a través de cédula profesional o carta de pasante vigente; sin que para ello resulte necesario exhibir su nombramiento cada vez que ejerza algún acto.

No obstante, en el trámite del juicio laboral es posible cuestionar si esa persona tiene el cargo con el que se ostenta. Así, en caso de que alguna de las partes considere que la persona que ostenta el cargo de apoderado del Instituto Mexicano del Seguro Social no es quien dice ser, aquéllas podrán promover un incidente en el cual se discuta ese tema y en el cual el funcionario tendrá la carga de exhibir su nombramiento, tal como lo prevén los artículos 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo.¹⁰

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

DELEGADOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). LOS ABOGADOS DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JURÍDICOS QUE ACTÚAN EN REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A DEMOSTRAR SU CARÁCTER DE FUNCIONARIOS ADSCRITOS A ELLA. De los artículos 692 de la Ley Federal del Trabajo y 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los casos en que los delegados estatales del IMSS comparezcan al juicio laboral por conducto de los abogados adscritos a la Jefatura de Servicios Jurídicos, para tener por demostrada su legal representación no es menester que éstos acrediten estar adscritos a esa Jefatura, siendo suficiente para ello que acrediten su personalidad mediante testimonio notarial, previa comprobación de que quien les otorga el poder está legalmente autorizado para ello, así como su carácter de abogado patrono o asesor legal, a través de cédula profesional o carta de pasante vigente; no obstante, si en el trámite del juicio alguna de las partes considera que quien se ostenta como apoderado del instituto no es quien dice ser, podrán promover un incidente en el que se discuta ese tema y en el cual el funcionario tendrá la carga de exhibir su nombramiento.

¹⁰ "Artículo 762. Se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento las siguientes cuestiones.

"I. Nulidad;

"II. Competencia;

"III. Personalidad;

"IV. Acumulación; y

"V. Excusas."

"Artículo 763. Cuando se promueva un incidente dentro de una audiencia o diligencia, se substanciará y resolverá de plano, oyendo a las partes; continuándose el procedimiento de inmediato. Cuando se trate de nulidad, competencia y en los casos de acumulación y excusas, dentro de las veinticuatro horas siguientes se señalará día y hora para la audiencia incidental, en la que se resolverá."

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dese la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y formulará voto particular. El Ministro José Fernando Franco González Salas votó contra consideraciones.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 165/2015 (10a.) y 2a./J. 24/2018 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DELEGADOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). LOS ABOGADOS DE LA JEFATURA DE SERVICIOS JU-

RÍDICOS QUE ACTÚAN EN REPRESENTACIÓN DE AQUÉLLOS NO SE ENCUENTRAN OBLIGADOS A DEMOSTRAR SU CARÁCTER DE FUNCIONARIOS ADSCRITOS A ELLA.

De los artículos 692 de la Ley Federal del Trabajo y 144, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social, en los casos en que los Delegados Estatales del IMSS comparezcan al juicio laboral por conducto de los abogados adscritos a la Jefatura de Servicios Jurídicos, para tener por demostrada su legal representación no es menester que éstos acrediten estar adscritos a esa Jefatura, siendo suficiente para ello que acrediten su personalidad mediante testimonio notarial, previa comprobación de que quien les otorga el poder está legalmente autorizado para ello, así como su carácter de abogado patrono o asesor legal, a través de cédula profesional o carta de pasante vigente; no obstante, si en el trámite del juicio alguna de las partes considera que quien se ostenta como apoderado del Instituto no es quien dice ser, podrán promover un incidente en el que se discuta ese tema y en el cual el funcionario tendrá la carga de exhibir su nombramiento.

2a./J. 3/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 382/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, en apoyo del Tercero en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, el Primero en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito y el Segundo en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito. 21 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito de Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Mérida, Yucatán, al resolver el amparo directo 1741/2018 (cuaderno auxiliar 301/2019), el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 236/2011, y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo en revisión 177/2017 y el amparo directo 874/2016.

Tesis de jurisprudencia 3/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

DESPACHADORES DE GASOLINA EN ESTACIONES DE SERVICIO. SU RELACIÓN LABORAL SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO XIV DEL TÍTULO VI DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 428/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SEGUNDO CIRCUITO. 8 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, por tratarse de criterios sostenidos por Tribunales Colegiados pertenecientes a distinto Circuito.²

SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito contendiente.

TERCERO.—**Antecedentes.** Con el propósito de facilitar la resolución del presente asunto, es menester señalar los principales antecedentes que rigen los asuntos de los que derivan los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis.

A) Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, amparo directo 909/2012

I. Antecedentes

Irma Leticia Enríquez Moreno, Martha Hortensia Hernández Corona y Eréndira Gómez Hernández promovieron juicio laboral, en el que reclamaron

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto primero del Acuerdo General Número 5/2013, dictado por el Pleno de este tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

prestaciones derivadas de despido injustificado, las cuales exigieron de dos empresas distintas de forma solidaria, así como a diversas personas físicas.

En los antecedentes de la demanda expusieron que, en diferentes fechas, fueron contratadas por la empresa Grupo de Gasolineros de México, Sociedad Anónima de Capital Variable y canalizadas a la gasolinera denominada Estación de Servicio Perinorte II Número 5866. Posteriormente, manifestaron que el veintidós de enero de dos mil cuatro se les despidió injustificadamente.

Al contestar la demanda, Javier Ogazón Sánchez, René Armando Cáceres Rojas y Alejandro Enrique Zúñiga Morales, negaron la existencia de la relación laboral por no tener empleados o trabajadores a su servicio. Asimismo, Grupo de Gasolineros de México, Sociedad Anónima de Capital Variable también negó la relación laboral al jamás darse los supuestos que establecen los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo. Opusieron como excepciones y defensas la falta de acción y derecho, la de acciones contradictorias únicamente respecto de Irma Leticia Enríquez Moreno y Martha Hortensia Hernández Corona, la excepción de prescripción.

En la audiencia celebrada el veintisiete de abril de dos mil once, debido a la incomparecencia de Juan Ascensión Garay Rocha, propietario o responsable de la empresa denominada Estación de Servicio Perinorte II Número 5866, la Junta tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo.

Mediante laudo de tres de octubre de dos mil doce, la Junta absolvió a las partes demandadas, respecto del pago y cumplimiento de las diversas prestaciones que reclamaron las actoras. De igual forma se absolvió a Juan Ascensión Garay Rocha de las prestaciones reclamadas, al no comprobar la existencia de la relación laboral.

Irma Leticia Enríquez Moreno y Martha Hortensia Hernández Corona promovieron juicio de amparo directo que se radicó con el número DT. 909/2012 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito.

II. Consideraciones. En sesión de seis de septiembre de dos mil trece, el Tribunal Colegiado de Circuito concedió el amparo a las quejas, por las razones siguientes:

Como primer punto determinó que si bien en los gafetes no se apreciaba el domicilio de la fuente de trabajo, ni los nombres completos de las actoras, lo cierto era que la firma que las suscribía como "gerente", correspondía

a René Armando Cáceres Rojas y era a quien las trabajadoras le atribuían el carácter de gerente de la estación de servicio 5866, en la autopista México-Querétaro números 1973 y 1976; por tal motivo, ante la ausencia de una explicación por la demandada, se concluyó que éstos les fueron extendidos, precisamente, con motivo de la labor desempeñada en esa estación y no en otra.

Por otra parte, se acreditó la subordinación a que estaban sujetas las actoras, al presumirse que el dueño de la gasolinera utilizaba los servicios de los despachadores del líquido, ya que le prestaban un servicio personal, en el cual se les asignaba una bomba, les establecía un horario y un momento en el que debían rendir cuenta de lo despachado y entregar el dinero cobrado a los clientes.

Posteriormente, concluyó que a pesar de que las actoras reconocieron que no percibían un salario de las demandadas, sino que sólo recibían las propinas directamente de los clientes, ello no era obstáculo para considerar que no existía una relación laboral. Lo anterior, ya que las propinas son parte del salario de los despachadores de gasolina.

La labor de estos trabajadores denominados por Mario de la Cueva los Trabajadores de la propina, se regula dentro del título VI Trabajadores especiales, de la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 181, dispone: "*Los trabajos especiales se rigen por las normas de este título y por las generales de esta ley en cuanto no las contraríen*".

Estos trabajos especiales se encuentran regulados en los artículos 344, 345 y 346, en el capítulo XIV del título denominado "Trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos".

La justificación principal para considerar que la propina forma parte integrante del salario se encuentra en que generalmente a estos trabajadores se les paga un salario mínimo, so pretexto de que por la naturaleza de la labor, ésta se ve compensada, con las propinas que reciben de los clientes del patrón.

Si la contraprestación que de facto reciben estos trabajadores, por la prestación del servicio personal subordinado, es la suma del salario mínimo profesional de parte del empresario más las propinas que reciben de sus clientes; el resultado es el valor real que han asumido las partes para esa contraprestación. Por consiguiente, para calcular todas las demás prestaciones: prima vacacional, aguinaldo, horas extras, prima de antigüedad, entre

otras, y las eventuales indemnizaciones se deben tomar en cuenta tanto el salario mínimo como las propinas.

La labor de los despachadores de gasolina, guarda una similitud importante con los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés y bares, en la medida en que también le prestan un servicio personal subordinado a un empresario y es costumbre que la mayoría de los consumidores de gasolina, clientes de éste, le den al despachador una propina y, por eso, debe considerarse una labor análoga.

Bastará que el empresario dé su aceptación para que una persona que le presta un servicio personal subordinado, reciba ordinariamente de sus clientes propinas, para que ipso facto quede configurada por disposición de la ley una relación de trabajo entre ellos, aunque exista pacto de que no habrá paga por parte del primero, como ocurrió en el caso.

El eventual pacto: 1) de un salario menor al mínimo, o 2) del no pago del séptimo día, horas extras o del aguinaldo; no impide que se reconozca la existencia del vínculo laboral cuando hay la prestación de un servicio personal subordinado y genera el adeudo respectivo; así, con los trabajadores de la propina, el pacto de la recepción del trabajador de sólo parte de su salario propiciada y autorizada por el empresario (las propinas de sus clientes) a cambio del servicio personal subordinado prestado a éste, no obstaculiza que surja la relación laboral.

De considerar que no existe un vínculo laboral por no haber celebrado un convenio de la entrega de un salario por el patrón, implicaría el absurdo de premiar, con el no reconocimiento del vínculo laboral, al empresario que incumple con su obligación de pagarle al operario de su bolsillo un salario "base" a quien le presta un servicio personal subordinado, con el engañoso alegato de que no surgió éste, al no pactarse ese salario y sólo convenir que a cambio recibiría las propinas de los clientes de éste.

Daño que se hace evidente al desconocerse el vínculo laboral y, por consiguiente, no contar el propinero con acceso a la seguridad social, un salario remunerador que comprenda no sólo la recepción de propinas sino el pago del salario mínimo profesional y de prima vacacional, aguinaldo y reparto de utilidades, capacitación, entre otras prestaciones, que derivan de la existencia de la relación laboral.

Por otra parte, consideró que por oficio 513/2006, se advertía que el propietario de la fuente de trabajo Estación de Servicios Perinorte II Número 5866

era el codemandado físico, Juan Ascensión Garay Rocha y si a éste se le tuvo por contestada la demanda en sentido afirmativo y por perdido su derecho para ofrecer pruebas, dada su incomparecencia a la audiencia trifásica, era evidente que con dicha confesión ficta se haya generado en favor del trabajador una presunción *iuris tantum* y al no existir prueba alguna que la desvirtuara, quedó acreditada la relación laboral entre el actor y dicho codemandado.

Con motivo de lo resuelto en ese asunto, se emitió y publicó la tesis aislada II.1o.T.19 L (10a.), cuyos título, subtítulo y texto son los siguientes:

"DESPACHADORES DE GASOLINA. SU LABOR ES ANÁLOGA A LA DE LOS TRABAJADORES EN HOTELES, CASAS DE ASISTENCIA, FONDAS, CAFÉS, BARES Y RESTAURANTES, REGULADA EN EL CAPÍTULO XIV DEL TÍTULO VI DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE SU SALARIO SE INTEGRA POR LA CANTIDAD QUE ORDINARIAMENTE RECIBEN DE SU PATRÓN Y POR LAS PROPINAS DE LOS CLIENTES. La especial regulación de estas labores obedece a que tienen en común que son personas que prestan un trabajo personal subordinado a su patrón y reciben un salario menor, so pretexto de que por la singular naturaleza de la labor, ésta se compensa con las propinas que, ordinariamente, reciben de los clientes de aquél, las que en muchas ocasiones son superiores al salario pagado directamente por el empresario, de manera que significan más que un complemento del salario, el principal incentivo económico para que se preste ese trabajo. Por consiguiente, si la contraprestación que reciben dichos trabajadores es la suma del salario entregado por el patrón más las propinas que reciben de los clientes, el resultado de esa suma es el valor real que ambas partes han acordado como contraprestación, aun cuando pudiera ser implícitamente. Por consiguiente, el legislador ha considerado que en estas labores, las propinas formen parte del salario, para cuantificar prestaciones como prima vacacional, aguinaldo, horas extras, prima de antigüedad e indemnizaciones, etcétera, y se calculen considerando como salario la suma de la cantidad que le entrega el patrón y las propinas que recibe, ya que de no ser así, éstas se calcularían tomando en consideración un salario menor que no corresponde a la realidad. Por ello, los despachadores de gasolina en las estaciones de servicio, al prestar un trabajo personal subordinado al concesionario de la estación y recibir ordinariamente propinas de los consumidores, su labor debe considerarse análoga a la de los trabajadores de hoteles, casas de asistencia, fondas, cafés, bares y restaurantes, en términos del artículo 344, ubicado en el capítulo XIV del título VI de la Ley Federal del Trabajo." (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2354, registro digital: 2005748 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas»).

B) Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo DT. 332/2019, relacionado con los diversos juicios de amparo directo del trabajo DT. 327/2019 y 330/2019

I. Antecedentes

Una persona promovió juicio laboral, en el que reclamó entre otras prestaciones, la reinstalación en el puesto que venía desempeñando y pago de salarios vencidos derivadas del despido injustificado a las diversas personas físicas, por sí y como propietarios de la empresa denominada Gasolinera Las Palmas.

En los antecedentes de la demanda expuso que durante la relación laboral los codemandados físicos le entregaban recibos de pago con la denominación Integradora de Servicios Laborales RAC, Sociedad Civil, inclusive con dicho nombre lo inscribieron ante las instituciones de seguridad social. El treinta de enero de dos mil catorce, uno de los codemandados le pidió que firmara su renuncia a cambio de una cantidad de dinero por concepto de bono y que la liquidación se la daría con posterioridad.

El nueve de junio de dos mil catorce tuvo verificativo la audiencia en la que compareció la apoderada del actor, así como el apoderado y representante de la persona moral denominada Integradora de Servicios Laborales Rac, Sociedad Civil, al contar con legitimación por haberlo señalado en un capítulo de hechos; sin embargo, como esta última no fue señalada como parte demandada en el juicio, la Junta responsable requirió a la parte actora para que se pronunciara al respecto.

Posteriormente, el ocho de octubre siguiente, se llevó a cabo la audiencia en la etapa de conciliación, en la que comparecieron las apoderadas del actor y de la persona moral Integradora de Servicios Laborales Rac, Sociedad Civil y sólo la parte actora se limitó a corregir la fecha en que ocurrió el despido injustificado.

En contestación a la demanda, la empresa denominada Integradora de Servicios Laborales Rac, Sociedad Civil, negó el despido que se le atribuyó y aclaró que el actor dio por terminada la relación de trabajo, de manera voluntaria, al entregarle el escrito de renuncia el diez de enero de dos mil catorce.

La moral demandada reconoció la existencia de la relación de trabajo, así como que era cierta la categoría en que se desempeñó el actor "despachador",

y el lugar en donde prestó sus servicios el trabajador, al igual manifestó que cumplió con sus obligaciones al afiliarse al accionante ante los institutos de seguridad social correspondientes, pero negó la jornada laboral reclamada y negó la existencia de cualquier vinculación con los codemandados físicos.

A su vez, los codemandados físicos negaron lisa y llanamente la relación laboral con el actor, así como la calidad de patrón.

Una vez seguidos los trámites legales conducentes, se dictó laudo el siete de marzo de dos mil diecinueve, en el sentido de condenar a la persona moral demandada Integradora de Servicios Laborales Rac, Sociedad Civil, respecto del pago y cumplimiento de algunas prestaciones; condenar a uno de los codemandados físicos respecto del pago y cumplimiento de diversas prestaciones; así como absolver a la persona moral Integradora de Servicios Laborales Rac, Sociedad Civil y al otro codemandado físico de diversas prestaciones que se les reclamaron.

La parte actora promovió juicio de amparo directo que se radicó con el número DT. 332/2019 relacionado con los diversos juicios de amparo directo de trabajo DT. 327/2019, y 330/2019 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Decimooctavo Circuito.

II. Consideraciones. En sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado de Circuito emitió ejecutoria en la que concedió el amparo, que en la parte conducente sostuvo lo que se expone a continuación:

Declaró infundado el concepto de violación en el que el trabajador adujo que se equivocó al determinar el salario, ya que establecía un salario inferior al que realmente devengaba, cada diez días, al cual se integraban \$300.00 diarios por concepto de propinas, que los clientes dejaban en efectivo o a través de los *bauchers* (sic) cuando pagaban con tarjetas de crédito o débito, pues dicha cantidad se obtenía debido a la naturaleza del servicio.

Los artículos 344 al 347 de la Ley Federal del Trabajo, ubicados en el título VI, capítulo XIV, "Trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos", disponen que las propinas son parte del salario para esos trabajadores que laboran en los aludidos giros comerciales en los términos indicados en el artículo 347 de la ley obrera.

El actor demandó, entre otras prestaciones, la reinstalación en el puesto que venía desempeñando de "despachador" del combustible denominado

gasolina a los clientes que acudían a la estación del servicio quienes le dejaban propinas por el servicio prestado.

Consideró que de las disposiciones aludidas se desprendería que únicamente eran aplicables para aquellos trabajadores que laboraban en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés y bares; y si bien es cierto que también señalaban dicha aplicación a establecimientos análogos; lo cierto era que por las actividades que se desarrollaban en el establecimiento demandado era indudable que su giro no podía considerarse análogo, puesto que la prestación de servicio en estos lugares no guardaba similitud alguna con la actividad del trabajador.

El aspecto atinente a la analogía, el legislador la vincula al funcionamiento de los establecimientos donde labore el trabajador, y no en función del cargo o actividades que desempeña en comparación con otros trabajadores.

Aclaró que no compartía el criterio II.1o.T.19 L (10a.), emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al constituir un criterio aislado el cual no era obligatorio para ese órgano colegiado.

Por último, concluyó que era fundado el argumento relativo a la falta de fundamentación y motivación por parte de la Junta responsable respecto a la procedencia o improcedencia de las prestaciones reclamadas.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Sí existe la divergencia de criterios entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito.

Al resolver el amparo directo 909/2012, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito se pronunció en un asunto en el que estaba en duda la existencia de la relación laboral respecto de despachadoras de combustible. Uno de los elementos abordados por el órgano jurisdiccional, se refiere a que las propias actoras reconocieron que no percibían un salario pagado por las demandadas, sino que sólo recibían las propinas directamente de los clientes, y ello no era obstáculo para considerar que no existía una relación laboral. El tribunal estimó que las propinas son parte del salario de los despachadores de gasolina.

Concluyó que su labor guarda una similitud importante con los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés y bares, en la medida en que también le prestan un servicio personal subordinado

a un empresario y es costumbre que la mayoría de los consumidores de gasolina, le den al despachador una propina y, por eso, debe considerarse una labor análoga. En tal virtud, a este tipo de trabajos les son aplicables los artículos del capítulo XIV del título VI de la Ley Federal del Trabajo.

De considerar que no existe un vínculo laboral por no haber celebrado un convenio de la entrega de un salario por el patrón, implicaría el absurdo de premiar, con el no reconocimiento del vínculo laboral, al empresario que incumple con su obligación de pagarle al operario de su bolsillo un salario "base" a quien le presta un servicio personal subordinado.

En cambio, al resolver el amparo directo DT. 332/2019 relacionado con los diversos juicios de amparo directo del trabajo DT. 327/2019 y 330/2019, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito desestimó un concepto de violación en el que se planteó que las propinas que reciben los despachadores de gasolina deben formar parte del salario.

Sus principales consideraciones se basaron en que los artículos 344 al 347 de la Ley Federal del Trabajo, ubicados en el título VI, capítulo XIV, únicamente eran aplicables para aquellos trabajadores que laboraban en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés y bares; y si bien es cierto que también señalaban dicha aplicación a establecimientos análogos; lo cierto era que por las actividades que se desarrollaban en el establecimiento demandado era indudable que su giro no podía considerarse análogo, puesto que la prestación de servicio de los despachadores de gasolineras no guardaba similitud alguna con la actividad del trabajador.

Consideró que el aspecto atinente a la analogía, el legislador la vincula al funcionamiento de los establecimientos donde labore el trabajador, y no en función del cargo o actividades que desempeña en comparación con otros trabajadores.

En conclusión, sí existe la contradicción de criterios entre ambos Tribunales Colegiados de Circuito, y el punto en controversia consiste en determinar si a los despachadores de gasolina les son aplicables las disposiciones del capítulo XIV, del título VI, de la Ley Federal del Trabajo, que se aplican a los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés, bares y otros establecimientos análogos, en términos del artículo 344 de ese ordenamiento.

Cabe destacar que no forman parte de esta contradicción las condiciones y supuestos en los que los despachadores de gasolina tienen o no

relación de subordinación con el dueño o administrador del establecimiento, cuando únicamente reciben propina, pues sólo uno de los tribunales en divergencia abordó esa cuestión.

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

Para resolver el punto de contradicción, resulta relevante la interpretación del artículo 344 de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se precisan los supuestos en los que es aplicable el régimen de trabajo especial previsto en el capítulo XIV del título VI. La citada disposición prevé lo siguiente:

"Artículo 344. Las disposiciones de este capítulo se aplican a los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés, bares y otros establecimientos análogos."

De la propia letra del artículo 344 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que el legislador no limitó la aplicación de este régimen de trabajo especial a una industria o industrias determinadas, sino que previó grupos de trabajadores a los que resulta aplicable y reconoció que existen otros que laboran en establecimientos análogos a los previstos en esa disposición. Estableció una lista enunciativa y no taxativa de supuestos en los que son aplicables las reglas de ese capítulo.

Conforme a esa lectura, resulta necesario establecer cuál es el rasgo común de los establecimientos previstos en la norma legal, para determinar si ese rasgo se encuentra presente en otros centros de trabajo, de manera que guarden una relación de semejanza a tal grado relevante para considerar que debe regir la misma razón (finalidad) que persigue el régimen de que se trata.

Los establecimientos que previó la norma son los hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés y bares. Una posibilidad interpretativa sería identificar otros establecimientos que presenten servicios semejantes; sin embargo, otra posibilidad implica identificar el rasgo común en la forma en que se suele organizar el trabajo y prestar el servicio en esos establecimientos, a pesar de que los servicios de los centros de trabajo no necesariamente sean iguales o semejantes a los previstos en la norma.

Esto es, el primer criterio exigiría sólo atender al servicio prestado por el establecimiento no previsto expresamente y determinar si éste es semejante a alguno de los que prestan los que sí previó el legislador; por ejemplo, si es de hospedaje y ello tiene semejanza con los hoteles, o de alimentos respecto a los restaurantes, fondas o cafés. El segundo, más bien, exige atender al tipo de servicio que prestan los trabajadores y a la forma en que se organiza éste, de manera que exista semejanza en esos aspectos con los establecimientos previstos en la norma, los cuales sí tienen en común que los trabajadores prestan un servicio al público y suelen recibir propinas por ello.

La segunda opción interpretativa es la que debe seguirse atendiendo a la intención del legislador y al objetivo protector de la Ley Federal del Trabajo.

Cabe destacar que conforme al artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo, en la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades establecidas en los artículos 2o. y 3o. de esa ley, y en caso de duda prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador. Los artículos 2o. y 3o. establecen lo siguiente:

(Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"Artículo 2o. Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

"Se entiende por trabajo digno o decente aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

"El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

"Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón.

"La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio

de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Artículo 3o. El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, y exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, así como el reconocimiento a las diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley. Debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida digna y la salud para las y los trabajadores y sus familiares dependientes.

(Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"No podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

(Reformado, D.O.F. 30 de noviembre de 2012)

"No se considerarán discriminatorias las distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en las calificaciones particulares que exija una labor determinada.

(Reformado, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Es de interés social garantizar un ambiente laboral libre de discriminación y de violencia, promover y vigilar la capacitación, el adiestramiento, la formación para y en el trabajo, la certificación de competencias laborales, la productividad y la calidad en el trabajo, la sustentabilidad ambiental, así como los beneficios que éstas deban generar tanto a los trabajadores como a los patrones."

La intención del legislador histórico puede advertirse en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal del Trabajo, de doce de diciembre de mil novecientos sesenta y ocho, en la cual se expone la justificación del título destinado a los trabajos especiales, y de manera específica las razones para destinar el capítulo XIV de ese título al trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos. Es del tenor siguiente:

"XVI. Trabajos especiales.

"La reglamentación de los trabajos especiales está regida por el artículo 181, que dice: que se rigen por las normas que se consignan para cada uno de ellos y por las generales de la ley, en cuanto no las contraríen.

"Para redactar esta disposición y las reglamentaciones especiales se tomaron en consideración dos circunstancias principales: primeramente, que existen trabajos de tal manera especiales, que las disposiciones generales de la ley no son suficientes para la reglamentación; en segundo lugar, se consideró la solicitud de los trabajadores y aun la de las empresas, para que se incluyeran en la ley las normas fundamentales sobre esos trabajos especiales.

"Es cierto que en los contratos colectivos podrían establecerse algunas de estas normas, pero la ventaja de incluirlas en la ley consiste en que las normas reguladoras de los trabajos especiales son el mínimo de derechos y beneficios de que deben disfrutar los trabajadores de los respectivos trabajos.

"XXVIII. Trabajadores domésticos.

"...

"Después de definir a los trabajadores domésticos, como aquellos que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia, el artículo 332 excluye a los trabajadores que prestan servicios semejantes en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, hospitales, internados y otros establecimientos análogos y a los porteros y veladores tanto de los establecimientos mencionados o de los edificios de departamentos y oficinas.

"XXIX. Trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos.

"Al hablar de los trabajadores domésticos se dijo que las personas que desempeñen los trabajos de aseo, asistencia, y demás propios e inherentes a los hoteles, restaurantes, bares y establecimientos análogos, no constituyen trabajo doméstico, no obstante lo cual se juzgó indispensable consignar algunas normas exigidas por los caracteres particulares de sus actividades. Para dictar la reglamentación se tuvieron a la vista los contratos colectivos celebrados en nuestro país, las resoluciones de los tribunales del trabajo y los datos de la inspección del trabajo.

"No se consideró necesario incluir normas especiales sobre la jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, razón por la cual deberán aplicarse las disposiciones generales de la ley. En cambio, fue indispensable incluir en la reglamentación algunas normas especiales, sobre el salario."

Esta exposición de motivos puede servir de base a la presente interpretación, pues en el proceso legislativo no se advierte que haya sido modificada

en las Cámaras del Congreso de la Unión, y tampoco que exista alguna otra justificación que modifique las aseveraciones ahí contenidas.

De esa exposición de motivos, se destaca que para redactar el artículo 181 de la Ley Federal del Trabajo³ y las reglamentaciones especiales se tomaron en consideración dos circunstancias principales: primeramente, que existen trabajos de tal manera especiales, que las disposiciones generales de la ley no son suficientes para la reglamentación; en segundo lugar, se consideró la solicitud de los trabajadores y aun la de las empresas, para que se incluyeran en la ley las normas fundamentales sobre esos trabajos especiales.

También se obtiene que este capítulo contiene a trabajadores que prestan servicios semejantes a los de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia, y que el artículo 332 de la ley laboral⁴ excluye a los trabajadores que prestan servicios semejantes en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, hospitales, internados y otros establecimientos análogos.

Asimismo, se precisó que se juzgó conveniente regular como un capítulo de trabajo especial el que realizan aquellas personas que desempeñen los trabajos de aseo, asistencia, lo cual se consideró indispensable consignar algunas normas exigidas por los caracteres particulares de sus actividades. Para dictar la reglamentación se tuvieron a la vista los contratos colectivos celebrados en nuestro país, las resoluciones de los Tribunales del Trabajo y los datos de la inspección del trabajo.

Esto es, para el legislador fue relevante establecer las normas especiales sobre el salario, sin que haya considerado necesario fijar reglas distintas sobre la jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones.

³ "Artículo 181. Los trabajos especiales se rigen por las normas de este título y por las generales de esta ley en cuanto no las contraríen."

⁴ "Artículo 332. No se considera persona trabajadora del hogar y en consecuencia quedan sujetas a las disposiciones generales o particulares de esta ley:
(Adicionada, D.O.F. 2 de julio de 2019)

"I. Quien realice trabajo del hogar únicamente de forma ocasional o esporádica.

[N. De E. de conformidad con el decreto de reformas publicado en el D.O.F. de 2 de julio de 2019, se deroga la anterior fracción II, quedando actualmente el contenido de la anterior fracción I.]
(Reformada y reubicada, D.O.F. 2 de julio de 2019)

"II. Quien preste servicios de aseo, asistencia, atención de clientes y otros semejantes, en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, bares, hospitales, sanatorios, colegios, internados y otros establecimientos análogos."

Por ende, se advierte que el legislador histórico tomó en cuenta que en los establecimientos mencionados los trabajadores realizan labores de aseo o asistencia de personas, en condiciones que exigen fijar reglas especiales sobre el salario.

De lo expuesto, también se obtiene que la regulación de los trabajos especiales son regímenes que pueden estimarse que tienen calidad de excepción frente a las reglas generales que norman las relaciones de trabajo. Sin embargo, ello no debe conducir a que en todos los capítulos de trabajos especiales se siga una regla estricta de interpretación para determinar su aplicación, sino que en todo caso habrá que atender a la finalidad del capítulo, a su contenido y a la necesidad de complementar las reglas generales para lograr una eficaz protección del trabajador, mediante disposiciones específicas que complementan, concretan y dan claridad a las normas generales en las condiciones en que efectivamente se presta el trabajo.

Del contenido de las disposiciones que integran el capítulo XIV (artículos 344 a 350 de la ley laboral), se desprende que las principales normas que especifican condiciones de trabajo, son las relativas al salario (numerales 345, 346 y 347 de la ley).⁵ Así se expresó en la exposición de motivos. En todos ellos, se regula la protección de los trabajadores que suelen recibir propinas, y que en este tipo de trabajo sí forman parte del salario, de manera que el patrón no podrá reservarse ni tener participación en alguna de ellas. Estas normas no son sino expresión de la regla general contenida en el artículo 84 del ordenamiento laboral.⁶

Además, en ese mismo capítulo se incluyen tres disposiciones que podrían aplicarse a cualquier otro establecimiento que no preste exactamen-

⁵ "Artículo 345. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores."

"Artículo 346. Las propinas son parte del salario de los trabajadores a que se refiere este capítulo en los términos del artículo 347.

"Los patrones no podrán reservarse ni tener participación alguna en ellas."

"Artículo 347. Si no se determina, en calidad de propina, un porcentaje sobre las consumiciones, las partes fijarán el aumento que deba hacerse al salario de base para el pago de cualquier indemnización o prestación que corresponda a los trabajadores. El salario fijado para estos efectos será remunerador, debiendo tomarse en consideración la importancia del establecimiento donde se presten los servicios."

⁶ "Artículo 84. El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo."

te los mismos servicios que los establecimientos referidos en el artículo 344 de la ley: una relativa a la alimentación (artículo 348 de la ley),⁷ otra referente a las obligaciones de los trabajadores de cortesía frente a la clientela, que no es privativa de los establecimientos que menciona este capítulo de la ley, y una tercera respecto a las obligaciones específicas de la inspección del trabajo (artículo 350 del citado ordenamiento),⁸ en las cuales no se contiene alguna que sea privativa de labores realizadas en los establecimientos incluidos expresamente en este capítulo.

Conforme a las anteriores consideraciones, es posible afirmar que por su ubicación, el artículo 344 se encuentra en un capítulo de trabajo especial destinado a complementar las normas generales, y de las normas agrupadas en ese mismo capítulo, se puede advertir que concretan de manera principal la protección al salario de aquellos trabajadores que laboran en establecimientos en los que prestan servicios de atención al público, y que a cambio de ello suelen recibir propinas, las cuales deben formar parte del salario.

La anterior conclusión es acorde a los principios y finalidades protectoras de la interpretación de las normas en materia de trabajo, pues anteponen la máxima protección del trabajador, en los distintos contextos y situaciones en que desempeña su trabajo. En el presente caso, se refiere a establecimientos en los que se prestan servicios de atención al público y en los que como contraprestación se suelen recibir propinas, sin que se advierta alguna disposición que impida aplicar lo dispuesto en este capítulo a ese tipo de establecimientos en los que no se prestan servicios equivalentes a los hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés o bares, pues lo relevante es el tipo de servicio que prestan los trabajadores que exigen la aplicación de las normas protectoras en este capítulo.

No se soslaya que, en relación con la aplicación del trabajo especial regulado en el capítulo XVI, el Estado mexicano aprobó y ratificó el convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (Núm.172) de

⁷ "Artículo 348. La alimentación que se proporcione a los trabajadores deberá ser sana, abundante y nutritiva."

⁸ "Artículo 350. Los inspectores del trabajo tienen las atribuciones y deberes especiales siguientes:

"I. Vigilar que la alimentación que se proporcione a los trabajadores sea sana, abundante y nutritiva;

"II. Verificar que las propinas correspondan en su totalidad a los trabajadores; y

"III. Vigilar que se respeten las normas sobre jornada de trabajo."

la Organización Internacional del Trabajo,⁹ el cual sí se dirige a esos grupos de trabajadores, según se establece en sus dos primeros artículos:

"Artículo 1

"1. El presente convenio se aplica a los trabajadores, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2, ocupados en:

"(a) los hoteles y establecimientos similares que ofrecen alojamiento;

"(b) los restaurantes y establecimientos similares que sirven comidas o bebidas, o ambas cosas.

"2. Todo miembro deberá establecer la definición de las categorías indicadas en los apartados a) y b), a la luz de las condiciones nacionales y después de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. Todo miembro que ratifique el convenio podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir de su aplicación ciertos tipos de establecimientos comprendidos dentro de la definición antes mencionada pero en los que existan problemas especiales de cierta importancia.

"3. a) Todo miembro que ratifique el presente convenio podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, ampliar su ámbito de aplicación a ciertos otros establecimientos afines que presten servicios turísticos, los cuales serán enumerados en una declaración anexa a la ratificación.

"(b) Además, todo miembro que ratifique el presente convenio podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, notificar ulteriormente al director general de la Oficina Internacional del Trabajo, por medio de una declaración, que amplía el campo de aplicación del convenio a otras categorías de establecimientos afines que presten servicios turísticos, además de las indicadas en el apartado 3. a).

"4. Todo miembro que ratifique el presente convenio deberá indicar, en la primera memoria que presente sobre la aplicación del mismo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, los

⁹ Aprobado por la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1993.

tipos de establecimientos excluidos de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo, explicando las razones de la exclusión e indicando las posturas respectivas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas con relación a dichas exclusiones. Además, deberá indicar, en las memorias subsiguientes, el estado de la legislación y la práctica respecto de los establecimientos excluidos, y la medida en que se ha dado o se tiene la intención de dar efecto al convenio por lo que se refiere a tales establecimientos."

"Artículo 2

"1. A los efectos del presente convenio, la expresión 'trabajadores interesados' designa a los trabajadores ocupados en los establecimientos a los cuales se aplica el convenio, de conformidad con las disposiciones del artículo 1, cualesquiera que sean la naturaleza y la duración de su relación de empleo. Sin embargo, todo miembro podrá, habida cuenta del derecho, de las condiciones y de la práctica nacionales y previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, excluir ciertas categorías de trabajadores de la aplicación de todas las disposiciones del presente convenio o de algunas de ellas. ..."

Sin embargo, la limitación de su ámbito de aplicación sólo se refiere al alcance de dicho instrumento internacional, pero no puede tener como consecuencia restringir la interpretación de las normas protectoras de los trabajadores contenidas en los ordenamientos de derecho interno, sin que esas disposiciones puedan servir de referente para determinar el contenido del artículo 344 de la Ley Federal del Trabajo. En todo caso, respecto a los trabajadores a los que está dirigido resultan de aplicación obligatoria los compromisos asumidos soberanamente por el Estado mexicano en ese convenio.

En los asuntos de los que derivó la presente contradicción de tesis, los trabajadores se desempeñaban como despachadores de gasolina en estaciones de servicio, cuyas funciones no se limitaban a la venta de combustible con la consecuente rendición de cuentas al dueño o administrador, sino que también prestan otros servicios a favor de los clientes, relativos al aseo y cuidado de vehículos, en virtud de los cuales se les suele otorgar propina. Esa propina no es esporádica, sino que es parte de su ingreso. Luego, existe semejanza entre el tipo de servicio y la forma en que se organiza su remuneración respecto de los establecimientos referidos expresamente en el artículo 344 de la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, no se advierte que se actualicen los supuestos de algún otro trabajo especial, o que existan diferencias relevantes con el servicio que realizan en los establecimientos mencionados expresamente en el precepto citado.

En consecuencia, es viable interpretar que tratándose de los despachadores de gasolina se está ante trabajadores de otro establecimiento análogo a que se refiere esa disposición, y por tanto, se rigen también por el capítulo XIV de la ley laboral, máxime que atendiendo a sus funciones son necesarias las normas de ese régimen para dar eficacia a la protección de sus derechos.

En suma, el artículo 344 de la Ley Federal del Trabajo establece que las disposiciones de ese capítulo son aplicables a los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés, bares y otros establecimientos análogos. Tomando en cuenta la intención del legislador, el contenido del propio capítulo y las reglas de interpretación previstas en el artículo 18 del propio ordenamiento laboral, es posible afirmar que el régimen de ese trabajo especial complementa de manera principal la protección al salario de aquellos trabajadores que laboran en establecimientos en los que prestan servicios de atención al público, y que a cambio de ello suelen recibir propinas, aunque el centro de trabajo no pertenezca a una industria o sector afín a los enunciados en el artículo 344 de la ley laboral. Esa condición también se actualiza respecto a los despachadores de gasolina en estaciones de servicio, y por ende, les son aplicables las disposiciones del capítulo XIV del título VI de la Ley Federal del Trabajo.

SEXTO.—**Criterio.** Consecuentemente, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

DESPACHADORES DE GASOLINA EN ESTACIONES DE SERVICIO. SU RELACIÓN LABORAL SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO XIV DEL TÍTULO VI DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. El artículo 344 de la citada ley establece que las disposiciones de ese capítulo son aplicables a los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés, bares y otros establecimientos análogos. Ahora bien, tomando en cuenta la intención del legislador, el contenido del capítulo XIV, denominado "Trabajo en Hoteles, Restaurantes, Bares y otros Establecimientos Análogos", del título VI, intitulado "Trabajos especiales", de la Ley Federal del Trabajo y las reglas de interpretación previstas en su artículo 18, es posible afirmar que el régimen de ese trabajo especial complementa de manera principal la protección al salario de los trabajadores que laboran en establecimientos en los que prestan servicios de atención al público, y que a cambio de ello suelen recibir propinas, aunque el centro de trabajo no pertenezca a una industria o sector afín a los enunciados en el artículo 344 de la ley laboral. Así, esa condición también se actualiza respecto a los despachadores de gasolina en estaciones

de servicio y, por ende, su relación laboral se rige por las disposiciones del capítulo XIV del título VI de la Ley Federal del Trabajo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos jurisdiccionales contendientes y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y presidente en funciones José Fernando Franco González Salas (ponente). Ausente el Ministro Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DESPACHADORES DE GASOLINA EN ESTACIONES DE SERVICIO. SU RELACIÓN LABORAL SE RIGE POR LAS DISPOSICIONES DEL CAPÍTULO XIV DEL TÍTULO VI DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. El artículo 344 de la citada ley establece que las disposiciones de ese capítulo son aplicables a los trabajadores en hoteles, casas de asistencia, restaurantes, fondas, cafés, bares y otros establecimientos análogos. Ahora bien, tomando en cuenta la intención del legislador, el contenido del capítulo XIV, denominado

"Trabajo en Hoteles, Restaurantes, Bares y otros Establecimientos Análogos", del título VI, intitulado "Trabajos especiales", de la Ley Federal del Trabajo y las reglas de interpretación previstas en su artículo 18, es posible afirmar que el régimen de ese trabajo especial complementa de manera especial la protección al salario de los trabajadores que laboran en establecimientos en los que prestan servicios de atención al público, y que a cambio de ello suelen recibir propinas, aunque el centro de trabajo no pertenezca a una industria o sector afín a los enunciados en el artículo 344 de la ley laboral. Así, esa condición también se actualiza respecto a los despachadores de gasolina en estaciones de servicio y, por ende, su relación laboral se rige por las disposiciones del capítulo XIV del título VI de la Ley Federal del Trabajo.

2a./J. 8/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 428/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito y Primero en Materia de Trabajo del Segundo Circuito. 8 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Yasmín Esquivel Mossa y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 909/2012, el cual dio origen a la tesis aislada número II.1o.T.19 L (10a.), de título y subtítulo: "DESPACHADORES DE GASOLINA. SU LABOR ES ANÁLOGA A LA DE LOS TRABAJADORES EN HOTELES, CASAS DE ASISTENCIA, FONDAS, CAFÉS, BARES Y RESTAURANTES, REGULADA EN EL CAPÍTULO XIV DEL TÍTULO VI DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, POR LO QUE SU SALARIO SE INTEGRA POR LA CANTIDAD QUE ORDINARIAMENTE RECIBEN DE SU PATRÓN Y POR LAS PROPINAS DE LOS CLIENTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2354, con número de registro digital: 2005748; y,

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo 332/2019.

Tesis de jurisprudencia 8/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintidós de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA TIENEN LAS PERSONAS MORALES OFICIALES PARA PROMOVERLO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL AGRARIO EN LAS QUE

SE LES CONDENE AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CON MOTIVO DE LA RESCISIÓN DE UN CONVENIO DE OCUPACIÓN PREVIA DE TIERRAS EJIDALES O COMUNALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 426/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 15 DE ENERO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON SALVEDAD LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

II. Competencia

4. Esta Segunda Sala es competente para resolver la contradicción de tesis en términos de los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que la contradicción se suscitó entre un Tribunal Colegiado y un Pleno Especializado pertenecientes a diferentes Circuitos, y la materia sobre la que versa –agraria–, corresponde a la especialidad de esta Sala, por lo que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. Legitimación

5. De acuerdo con lo previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito está legitimado para denunciar la contradicción de tesis que nos ocupa, ya que dicho órgano jurisdiccional sustentó uno de los criterios contendientes.

IV. Existencia de la contradicción

6. Esta Segunda Sala estima que existe contradicción de criterios, ya que los órganos colegiados contendientes examinaron la misma cuestión jurídica y adoptaron criterios discrepantes.¹

¹ Véase el criterio siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO,

7. Para corroborar lo anterior es necesario precisar las posturas de los órganos jurisdiccionales involucrados en esta contradicción de tesis.

8. Juicio de amparo directo 301/2018 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito

8.1. El juicio de amparo directo se promovió por la persona moral oficial denominada Carreteras de Cuota-Puebla, que de conformidad con el artículo 1o. del decreto que la creó, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, es un organismo público descentralizado de la administración pública del Estado de Puebla. Entonces, al tratarse de una persona moral oficial o pública, es necesario dilucidar si se satisfacen las condiciones para que este tipo de entidades promuevan válidamente el juicio constitucional, previstas en el artículo 7o. de la Ley de Amparo.

8.2. El primer párrafo del artículo 7o. citado dispone que cualquier persona moral pública podrá solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

8.3. En el juicio agrario de origen se dilucidó, en esencia, la legalidad de la ocupación de una porción de la parcela de un ejidatario, por parte de la quejosa a través del establecimiento de un tramo carretero. Para ello resultó relevante analizar la validez y cumplimiento de dos contratos celebrados entre la persona moral oficial y el ejidatario.

8.4. De ahí que se adviertan puntos de contacto con el criterio sentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al pronunciarse respecto de la contradicción de tesis 164/2014, resolución en la cual la materia de la contradicción quedó definida en los términos siguientes: "... la materia de la contradicción de tesis denunciada consiste en determinar si la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene o no legitimación para promover juicio de amparo en contra de

INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". Localización: [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, P./J. 72/2010, «con número de registro digital: 164120».

las resoluciones del Tribunal Agrario que le condenaron al pago de una indemnización derivada de la ocupación ilegal de tierras ejidales a través del establecimiento de tramos carreteros ..."

8.5. En lo conducente, estableció:

8.5.1. Las personas morales oficiales están legitimadas para promover juicio de amparo en contra de las sentencias que resuelvan una acción agraria en la que se les haya reclamado el pago de una indemnización derivada de una conducta que no ha sido autoritaria, como lo es la ocupación ilegal de tierras ejidales, en tanto que en esos casos el pago de la indemnización que se reclama se trata de una prestación de carácter patrimonial que si bien tiene incidencia en el erario público, dichas personas morales públicas fueron juzgadas en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad.

8.5.2. En esos casos, el ente público es juzgado por el tribunal agrario despojado de su imperio.

8.5.3. Si la persona moral oficial acude al juicio de agrario con motivo de una demanda promovida en su contra por un sujeto agrario actor, el cual le demandó el pago de una indemnización derivada de una conducta que no obedeció a un acto autoritario sino con motivo de una ocupación ilegal de las tierras ejidales, el ente público acudió al juicio despojado de su calidad de ente soberano y fue juzgado por el tribunal agrario en un nivel de coordinación con los sujetos ejidales, sin atributos de autoridad, lo cual le permite encontrarse legitimado para promover el juicio de amparo en contra de la decisión del tribunal que afecta sus derechos patrimoniales.

8.6. La contradicción de tesis dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 105/2014 (10a.): "LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO."

8.7. Como se puede observar, conforme al criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo relevante es que el ente público es juzgado en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad, no así que se haya construido un tramo carretero o condenado al pago de una indemnización derivada de la conducta irregular.

8.8. La única diferencia que se observa con este juicio de amparo directo radica en que no se trata de la Federación, sino de un organismo público descentralizado de la administración pública del Estado de Puebla y que éste pretendió llevar a cabo la ocupación a partir de dos contratos; elementos que no inciden ni desvirtúan la situación de analogía que, en lo restante, se advierte.

8.9. El que uno de los contratos consista en un convenio de ocupación previa a un procedimiento expropiatorio, no desvirtúa la aplicabilidad, por identidad de razón jurídica, de la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en que el ente público es juzgado por el tribunal agrario despojado de su imperio.

8.10. Por ello, no se comparte la jurisprudencia PC.XVI.A. J/15 A (10a.) del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito de rubro: "CONVENIO DE OCUPACIÓN PREVIA A UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO QUE CONDENA A UN ENTE PÚBLICO AL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR SU RESCISIÓN, NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO.", puesto que se contrapone, al menos parcialmente, al criterio de este Colegiado.

8.11. De ahí que se estima que la jurisprudencia de la Segunda Sala es aplicable por identidad de razón jurídica y que, en consecuencia, el juicio de amparo directo promovido por la persona moral oficial es procedente.

9. Contradicción de tesis 1/2016 del índice del Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

9.1. En relación con la procedencia del juicio de amparo instado por personas morales de derecho público en contra de una sentencia condenatoria dictada dentro de un proceso de naturaleza agraria, es pertinente atender a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 164/2014, cuya materia consistió en dilucidar si la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene o no legitimación para promover juicio de amparo en contra de las resoluciones del tribunal agrario que le condenaron al pago de una indemnización derivada de la ocupación ilegal de tierras ejidales a través del establecimiento de tramos carreteros.

9.2. En esa resolución la Segunda Sala puntualizó que:

9.2.1. La Suprema Corte ha sostenido de manera reiterada que, por regla general, las personas morales públicas no se encuentran legitimadas para

promover juicio de amparo, salvo que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales.

9.2.2. Tratándose tanto de la Ley de Amparo abrogada como de la vigente, acotó, se ha distinguido entre los actos que revistan los órganos del Estado como entidad soberana, es decir, en un nivel de supra a subordinación por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad.

9.2.3. La anterior distinción obedece a la naturaleza del juicio de amparo como medio de control del poder público en favor de los gobernados, por lo que los entes públicos no pueden acudir al amparo para defender la legalidad de los actos de autoridad.

9.2.4. En cambio, las personas morales públicas sí se encuentran legitimadas para promover el juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelva una acción civil ejercida por alguna de ellas para reclamar prestaciones de carácter patrimonial que corresponden al erario público, puesto que en esta hipótesis se colman los requisitos de legitimación.

9.2.5. De ahí que por igualdad de razón las personas morales oficiales están legitimadas para promover juicio de amparo contra las sentencias que resuelvan una acción agraria en al que se les haya reclamado el pago de una indemnización derivada de una conducta que no ha sido autoritaria, como lo es la ocupación ilegal de tierras ejidales, en tanto que en esos casos el pago de la indemnización que se reclama se trata de una prestación de carácter patrimonial que si bien tiene incidencia en el erario público, esas personas morales públicas fueron juzgadas en un nivel de coordinación con los particulares sin atributos de autoridad.

9.2.6. En el caso la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fue demandada por sujetos ejidales ante el tribunal agrario, a quienes se les reclamó la restitución de las tierras ejidales originada por su indebida ocupación, así como el consecuente pago de una indemnización derivada de tal conducta irregular, la cual no obedeció a acto autoritario alguno, sino que el ente público fue juzgado por el tribunal agrario despojado de su imperio y se le condenó al pago de una indemnización.

9.3. De las consideraciones expuestas informa la jurisprudencia 2a./J. 105/2014 (10a.), de rubro: "LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR

GENERAL DE LA REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO."

9.4. Lo anterior evidencia que el Alto Tribunal consideró que, a fin de que las personas morales de derecho público puedan acudir al juicio de amparo con motivo de la condena decretada en su contra en el contexto de un juicio agrario, es necesario que la actuación que precedió ese proceso no haya obedecido a un acto autoritario.

9.5. Sin embargo, el criterio citado no resuelve la contradicción de tesis que se examina, en tanto que la materia de la contradicción resuelta por la Segunda Sala consistió en resolver si la Federación tiene o no legitimación para promover juicio de amparo en contra de las resoluciones del tribunal agrario que le condenaron al pago de una indemnización derivada de la ocupación ilegal de tierras ejidales a través del establecimiento de tramos carreteros; de lo que deriva que no se analizaron actos relacionados con una expropiación o que forman parte del procedimiento correspondiente.

9.6. Entonces, se trata de un supuesto diferente al particular, en el que se demandó la rescisión de un convenio de ocupación previa que legalmente forma parte de un procedimiento de expropiación de tierras ejidales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 95 de la Ley Agraria, 60, fracción VII, y 66 a 69 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

9.7. Precisado lo anterior, ha de dilucidarse la naturaleza jurídica del convenio de ocupación previa, cuya rescisión fue materia de los juicios agrarios que constituyen los antecedentes de la contradicción de tesis, para establecer si se trata de un acto jurídico llevado a cabo en un plano de igualdad –como sería un contrato civil– o si sus características son las de un contrato administrativo, en el que las personas morales oficiales participan con atributos de derecho público y, por ende, con carácter autoritario.

9.8. Con esa finalidad, debe atenderse a las pautas instituidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el juicio ordinario civil federal 1/2000, cuya ejecutoria dio origen a la tesis P. IX/2001, de rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. SE DISTINGUEN POR SU FINALIDAD DE ORDEN PÚBLICO Y POR EL RÉGIMEN EXORBITANTE DEL DERECHO CIVIL A QUE ESTÁN SUJETOS."

9.9. En la ejecutoria aludida el Alto Tribunal consideró:

9.9.1. Los criterios diferenciadores que sirven de apoyo para establecer la naturaleza de un contrato en el que participen un órgano público del Estado y un particular son esencialmente dos:

a) En razón de la finalidad que persiguen, que es una finalidad pública, o según otras expresiones de utilidad pública o de utilidad social.

b) En atención al régimen exorbitante del derecho civil a que están sujetos los contratos administrativos.

9.9.2. Así, con base en el primer criterio diferenciador, se puede concluir que en la celebración de los contratos, el derecho privado se aplicará al Estado cuando los actos que éste verifique no se vinculen estrecha y necesariamente con el cumplimiento de sus atribuciones y cuando, por lo mismo, la satisfacción de las necesidades colectivas no se perjudique porque en aquellos actos el Estado no haga uso de los medios que le autoriza su régimen especial.

9.9.3. Por el contrario, cuando el objeto o la finalidad del contrato estén íntimamente vinculados al cumplimiento de las atribuciones estatales, de tal manera que la satisfacción de las necesidades colectivas no sea indiferente a la forma de ejecución de las obligaciones contractuales, entonces se estará en presencia de un contrato administrativo.

9.9.4. Sobre este aspecto que distingue los contratos administrativos de los de derecho privado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el criterio: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CON EL GOBIERNO, NATURALEZA DE LOS."

9.9.5. En relación con el segundo criterio diferenciador es necesario tomar en consideración que hay principios de justicia y equidad que dominan los contratos. Estos principios derivan de algunas ideas fundamentales: la palabra dada debe ser respetada; el que incumple las obligaciones contraídas debe soportar las consecuencias; las cláusulas de un contrato deben interpretarse según la intención de las partes y acorde con la naturaleza del contrato celebrado.

9.9.6. Sin embargo, las fórmulas por las cuales los códigos de derecho privado han traducido estos principios, adquieren características singulares que son propias de los contratos administrativos, puesto que la idea general de

justicia y equidad puede, en las relaciones del contratante con la administración, implicar consecuencias diferentes de las que el derecho privado ha formulado para las relaciones de particular con particular. Esta diferencia es explicable porque hay un elemento esencial que el derecho privado no tiene en cuenta: las necesidades del funcionamiento regular y continuo del servicio público.

9.9.7. Este criterio diferenciador relativo al régimen exorbitante del derecho civil a que están sujetos los contratos administrativos se refiere a que en éstos, es válido estipular cláusulas que, vistas desde la óptica del derecho privado, pudieran resultar nulas, pero que en el campo administrativo no lo son, en atención a la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo del servicio público.

9.10. Del régimen legal de la expropiación de tierras ejidales, contenido en el capítulo IV de la Ley Agraria, que comprende los artículos 93 a 97, se observa que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causas de utilidad pública, las cuales se encuentran vinculadas con el establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; la realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; la realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones; regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas, además de las previstas en la Ley de Expropiación y otros ordenamientos.

9.11. La ocupación de los predios afectados con los fines enunciados, por regla general, sólo podrá realizarse mediante pago o depósito del importe de la indemnización y la ocupación de tales superficies se encuentra proscrita, a menos que la asamblea del poblado o los ejidatarios afectados, aprueben su realización.

9.12. En concordancia con lo anterior, el artículo 9 Bis, fracción III, de la Ley de Expropiación prevé que la Secretaría de Estado competente podrá

convenir la ocupación previa de los bienes y derechos afectados por una declaratoria de utilidad pública con sus titulares, en tanto se tramita el decreto de expropiación.

9.13. De los artículos 56 al 59 y 66 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que regulan el procedimiento a seguir para la ocupación previa de terrenos ejidales, como acto preparatorio en un procedimiento de expropiación, se observa que la dependencia o entidad que promueva el procedimiento de expropiación podrá celebrar un convenio de ocupación previa con un núcleo agrario, o con los ejidatarios o comuneros titulares de derechos parcelarios, según se trate.

9.14. Ese acto jurídico deberá precisar, al menos, (I) la superficie a ocupar y su ubicación geográfica; (II) si la ocupación será a título gratuito u oneroso; (III) las causas por las que puede rescindirse el convenio y el procedimiento para el pago de daños y perjuicios derivados de la ocupación previa de la superficie; (IV) las constancias en donde se otorga el consentimiento de la ocupación previa por parte de los ejidatarios afectados o de la asamblea, si se trata de tierras de uso común; (V) en su caso, el señalamiento del tiempo en que la dependencia o entidad, se compromete a iniciar el procedimiento expropiatorio ante la secretaría; y, (VI) el señalamiento de la vigencia de la ocupación previa será por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento expropiatorio.

9.15. En caso de que la ocupación previa sea a título oneroso, el convenio también deberá prever la contraprestación en especie, en dinero o ambas que se cubrirá por el consentimiento de la ocupación, así como las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento. También las partes podrán determinar, si así lo convienen, un pago inmediato como anticipo y a cuenta de la indemnización que proceda una vez decretada la expropiación.

9.16. En la suscripción del convenio de ocupación previa deberá intervenir la Procuraduría Agraria, quien solicitará su inscripción al registro.

9.17. Dado el supuesto de que el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas las partes al cumplimiento de las contraprestaciones establecidas en éste, por lo que la dependencia o entidad deberá desocupar la superficie de que se trate, en un plazo de treinta días hábiles, contado a partir del día siguiente al que se le notifique el acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio, salvo que durante dicho plazo se celebre nuevo convenio de ocupación de la superficie en cuestión.

9.18. Si además, la cancelación obedeció a la expresión de desinterés de la entidad o dependencia, la Secretaría de la Reforma Agraria –actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano– requerirá que a aquella que acredite haber rescindido el convenio de ocupación previa a satisfacción del afectado, así como haber cubierto la garantía para reparar los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

9.19. Lo anterior evidencia que, al pactar convenios de ocupación previa en términos de la legislación agraria, las entidades públicas solicitantes del procedimiento de expropiación realizaran un acuerdo de voluntades cuya finalidad se encuentra íntimamente vinculada al cumplimiento de las atribuciones estatales, puesto que las causas de utilidad pública referidas tienen como orientación la satisfacción de las necesidades colectivas, lo que permite concluir, de conformidad con el primero de los criterios diferenciadores instituidos por el Alto Tribunal en la tesis referida con antelación, que se está en presencia de un contrato administrativo.

9.20. Asimismo, se está en presencia de un régimen jurídico exorbitante, habida cuenta que en términos del artículo 66, fracción I, del reglamento citado, la cancelación del procedimiento expropiatorio puede originarse por la sola voluntad del ente público que la solicitó, lo que implicaría dar por terminado el convenio de ocupación previa; prerrogativa que evidencia la relación de supra a subordinación que caracteriza al convenio en análisis.

9.21. En esas condiciones, es patente que, al dilucidar sobre la procedencia de la rescisión de un convenio de ocupación previa, el tribunal agrario se pronuncia sobre una relación jurídica generada con motivo de la actuación autoritaria del ente público solicitante del procedimiento de expropiación.

9.22. Por eso, la persona moral oficial demandada en el proceso agrario no se encuentra legitimada, en ese supuesto, para acudir al juicio de amparo en defensa de su patrimonio, ya que la relación jurídica de la que derivó no se dio en un plano de igualdad con los particulares cuyas tierras proyectó afectar.

9.23. No es obstáculo la circunstancia de que el ente público haya sido condenado al pago de daños y perjuicios, en la medida que la afectación patrimonial que legitima a las personas morales oficiales para acudir al juicio constitucional, tiene que derivar, necesariamente, de un vínculo jurídico en el que actuó en un plano de igualdad con el gobernado.

9.24. Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia 2a./J. 159/2010 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SENTENCIA QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD (sic) IRREGULAR, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y GUANAJUATO)."

10. Las consideraciones descritas dieron origen a la jurisprudencia siguiente:

"CONVENIO DE OCUPACIÓN PREVIA A UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO QUE CONDENA A UN ENTE PÚBLICO AL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR SU RESCISIÓN, NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO. El artículo 7o. de la Ley de Amparo prevé que, por regla general, las personas morales oficiales no están legitimadas para promover juicio de amparo, salvo cuando actúen en defensa de su patrimonio, respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. Esa hipótesis jurídica no se actualiza cuando un órgano jurisdiccional condena al pago de daños y perjuicios a un ente público, como consecuencia de la rescisión de un convenio de ocupación previa a un procedimiento expropiatorio, suscrito en términos de los artículos 95 de la Ley Agraria, así como 56 a 59 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, pues en dichos preceptos se instituye un régimen jurídico propio de los contratos administrativos, en la medida en que su suscripción se encuentra vinculada al cumplimiento de funciones propias del Estado y se rige por cláusulas exorbitantes, lo que evidencia que el ente de derecho público actúa en un plano de supra a subordinación con los ejidatarios o el poblado cuyas tierras pretende afectar con fines de expropiación."

11. De lo expuesto se observa que los órganos colegiados examinaron la misma cuestión jurídica consistente en definir si las personas morales oficiales tienen o no legitimación para promover juicio de amparo contra resoluciones del tribunal agrario que les condenen al pago de una indemnización con motivo de la rescisión de un convenio de ocupación previa.

12. Asimismo, que los órganos colegiados resolvieron la cuestión jurídica descrita de modo diferente, ya que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** estimó que el organismo des-

centralizado quejoso sí tenía legitimación para promover juicio de amparo contra la resolución del tribunal agrario que le condenó al pago de una indemnización con motivo de la rescisión de un convenio de ocupación previa de tierras ejidales, toda vez que en el juicio agrario fue juzgado en un nivel de coordinación con los particulares, aunado a que al instar el amparo lo hace en defensa de su patrimonio, de manera que en términos del artículo 7o. de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia 2a./J. 105/2014 (10a.), por identidad de razón, el juicio constitucional era procedente.

13. Y en cambio, el **Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** consideró que los entes de derecho público no tienen legitimación para promover el juicio de amparo contra resoluciones del tribunal agrario en las que se les condene al pago de daños y perjuicios por la rescisión de un convenio de ocupación previa a un procedimiento expropiatorio, ya que éste instituye un régimen jurídico propio de los contratos administrativos, en la medida en que su suscripción se encuentra vinculada al cumplimiento de funciones propias del Estado y se rige por cláusulas exorbitantes, lo que evidencia que el ente de derecho público actúa en un plano de supra a subordinación con los ejidatarios o el poblado cuyas tierras pretende afectar con fines de expropiación.

14. Aunado a ello, precisó que la jurisprudencia 2a./J. 105/2014 (10a.) no resolvía la cuestión debatida, porque en la contradicción de tesis que le dio origen no se analizaron actos relacionados con una expropiación o que forman parte del procedimiento expropiatorio, sino que se examinó el acto relativo a la ocupación ilegal de tierras ejidales mediante la construcción de tramos carreteros.

15. Consecuentemente, si los órganos colegiados analizaron el mismo problema jurídico y lo solucionaron de forma distinta, es evidente que existe contradicción de tesis, cuyo tema radica en establecer si las persona morales oficiales tienen o no legitimación para promover juicio de amparo contra las resoluciones del tribunal agrario que les condene al pago de una indemnización por daños y perjuicios derivado de la rescisión de un convenio de ocupación previa a un procedimiento expropiatorio.

16. Por último, es importante señalar que no es el caso de considerar que la jurisprudencia 2a./J. 105/2014 (10a.) de esta Segunda Sala cuyo rubro es: "LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA

REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DIC-TADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO.", resuelve el tema de esta contradicción de tesis, toda vez que en los asuntos que le dieron origen, la condena al pago de una indemnización derivó de que la Federación ocupó de manera ilegal tierras ejidales, esto es, sin el consentimiento de los titulares de esas tierras ni mediante convenio alguno como lo es el de ocupación previa.

17. En cambio, en los casos que fueron sometidos a consideración de los órganos contendientes en esta contradicción, la condena al pago de una indemnización por daños y perjuicios fue con motivo de la rescisión de convenios de ocupación previa que suscribieron los titulares de las tierras afectadas y los entes públicos, lo que permite apreciar que no se está en el supuesto a que refiere la jurisprudencia citada.

18. Tan es así, que el Tribunal Colegiado contendiente estimó que su aplicación al caso que resolvía era de forma analógica o por identidad de razón, mientras que el Pleno de Circuito contendiente sostuvo que no resolvía la contradicción de criterios suscitada. En consecuencia, resulta necesario establecer un criterio que abarque la hipótesis sobre la que se pronunciaron dichos órganos a efecto de dar certeza jurídica.²

V. Estudio

19. Con el propósito de establecer el criterio que debe prevalecer sobre la cuestión jurídica debatida, en primer lugar es importante considerar que de conformidad con el artículo 103³ de la Constitución General de la República, el juicio de amparo tiene por único objeto proteger los derechos fundamentales reconocidos en la propia Constitución y tratados internacionales, en contra de los actos de autoridad.

² Es ilustrativa la jurisprudencia: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.". Localización: [J]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, 1a./J. 23/2010, «con número de registro digital: 165076».

³ "Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite "I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

20. Por su parte, el artículo 107⁴ constitucional, establece que la procedencia del juicio de amparo requiere solicitud de parte agraviada, lo que implica que quien promueva el juicio deberá ser titular de algún derecho fundamental que se estime vulnerado por el acto de autoridad.

21. En efecto, del Texto Constitucional se desprende que el juicio de amparo es un medio de protección de los derechos fundamentales frente a los actos de autoridad. Lo anterior se explica ya que históricamente estos derechos han sido sancionados en las diversas cartas constitucionales como resultado de luchas o revoluciones que, en diferentes momentos, han acabado con la apariencia de normalidad y naturalidad que ocultaba una opresión o discriminación precedente.

22. En otras palabras, el juicio de amparo fue concebido como un medio de defensa constitucional para proteger a los particulares contra la acción del Estado que sea perjudicial a los derechos humanos, los cuales constituyen auténticas restricciones al poder público para salvaguardar los valores fundamentales de la dignidad humana.

23. En esas condiciones, se puede considerar que los órganos del Estado, por regla general, no se encuentran legitimados para promover juicio de amparo, en razón de que no gozan de ese tipo de prerrogativas, es decir, no son titulares de derechos humanos y sus garantías, susceptibles de ser afectados por la actuación de alguna autoridad.

24. Sin embargo, la Ley de Amparo reconoce que existen casos en los que se requiere la intervención de la Justicia Federal, a través del juicio de amparo, para evitar la imposición arbitraria de actos por parte de autoridades que transgredan ciertos derechos de otras autoridades.

⁴ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

25. Esta posibilidad se encuentra contemplada por el primer párrafo del artículo 7o. de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares. ..."

26. Como puede observarse, las personas morales de derecho público pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales, en relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los particulares.

27. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que por intereses patrimoniales de las personas morales oficiales se debe entender los derechos privados de éstas, es decir, cuando actúen en relaciones de coordinación con los particulares como si fueran personas de derecho privado.

28. Asimismo, ha distinguido entre los actos que realizan los órganos del Estado como entidad soberana, esto es, en un nivel de supra a subordinación, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad.

29. La razón de ser de esta distinción radica en la naturaleza del juicio de amparo, como medio de control del poder público a favor de los gobernados, por lo que no puede el propio poder público acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad.

30. Así, este Alto Tribunal ha concluido⁵ que las personas morales oficiales pueden actuar con un doble carácter: i) como entes dotados de poder público; y, ii) como personas morales de derecho privado.

⁵ Véanse las jurisprudencias:

"CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES." Localización: [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 11, P. XXV/2010, «con número de registro digital: 165308».

31. En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de facultades estatales de las que se encuentran investidos, mientras que en el segundo obran en condiciones similares a los particulares, esto es, contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que los individuos, lo que significa que las personas morales oficiales, por regla general, tratándose de asuntos del orden civil en el que sean demandadas, al incorporarse con esta calidad en el juicio, quedan en la misma situación que el actor particular y, por ende, actúan como personas de derecho privado, de manera que contra las resoluciones que les sean desfavorables, pueden promover juicio de amparo.

32. Por tanto, el artículo 7o. de la Ley de Amparo al disponer que cualquier persona moral pública podrá solicitar amparo cuando la norma general, un acto u omisión afecte en su patrimonio respecto de las relaciones jurídicas en la que se encuentran en un plano de igualdad con los particulares, debe interpretarse en el sentido de que esa afectación se da únicamente cuando aquéllas realicen actividades con el carácter de personas de derecho privado, pero no cuando lo hacen en ejercicio de sus atribuciones propias investidas de imperio, como sucede cuando actúan como autoridades demandadas en un procedimiento contencioso administrativo por actos relacionados con la administración pública federal o local, en el que sólo actúan en defensa de la legalidad de un acto administrativo emitido en ejercicio de sus funciones de derecho público, pero no despojado de imperio.

33. Además, la situación a la que refiere el artículo 7o. de la Ley de Amparo obliga a advertir una condición de supra a subordinación de una autoridad frente a otra, en atención a la imposición unilateral de un acto, motivo por el cual, de acuerdo a la naturaleza vertical del juicio de amparo y a su objeto protector de derechos fundamentales, que permite reclamar actos emitidos por una autoridad responsable que actúe de manera unilateral y obligatoria, debe considerarse que la posibilidad de una autoridad para acudir al juicio se da

"LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO.". Localización: [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 1106, 2a./J. 105/2014 (10a.), «con número de registro digital: 2007934, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».

cuando sufre una afectación derivada de un acto impuesto por una autoridad que actúa de manera unilateral, con imperio, por lo que su pretensión es defender sus derechos en esa situación de subordinación.

34. Ejemplo de lo anterior, es que en la jurisprudencia 2a./J. 105/2014 (10a.)⁶ esta Segunda Sala estableció que la Federación sí cuenta con legitimación para promover el juicio de amparo, por conducto del entonces procurador general de la República y/o de las dependencias de la administración pública federal, contra la resolución del tribunal agrario dictada en un juicio en el que aquélla participó sin atributos de autoridad y en defensa de su patrimonio.

35. Específicamente, señaló que cuando la Federación por conducto del entonces procurador general de la República y/o de las demás dependencias de la administración pública federal, conjunta o separadamente, comparece ante el tribunal agrario porque se le reclama el pago de una indemnización generada por una actuación carente de carácter autoritario, como es la ocupación ilegal de tierras ejidales, sí tiene legitimación para promover juicio de amparo contra la condena que le fuere decretada, toda vez que puede acudir al procedimiento en defensa de sus intereses patrimoniales despojada de imperio, ubicándose en un plano de coordinación con el actor.

36. En ese sentido, se concibe una acción de amparo que permite a ciertas autoridades defenderse de otras autoridades, de ahí que se trate de un mecanismo de control excepcional, que limita su acceso para garantizar la defensa de una autoridad respecto de los actos de otra frente a la cual no tiene posibilidad de defensa, por lo que requiere de un órgano jurisdiccional que intervenga para solucionar la controversia.

37. No obstante, debe aclararse que para establecer la legitimación en el juicio de amparo, es intrascendente si la persona moral oficial actúa dentro de un procedimiento jurisdiccional (como podría ser en un juicio contencioso administrativo), sino que es preciso atender y analizar la relación subyacente a ese procedimiento, toda vez que la igualdad procesal que existe en un procedimiento jurisdiccional no conlleva que se actúe en un plano de coordinación con los particulares, siendo que la igualdad que se requiere para que una autoridad pueda promover juicio de amparo es una en la que no haya relación de supra a subordinación.

⁶ "LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO." ... *supra* nota 5.

38. En otras palabras, el hecho de que una autoridad acuda a un proceso en el que debe respetarse la igualdad procesal, como principio de la teoría general del proceso que otorga a las partes las mismas oportunidades de participación dentro de un procedimiento, de ninguna manera elimina la potestad de la autoridad involucrada. De manera que lo que delimita la procedencia del juicio de amparo no es la participación que se tenga dentro de un procedimiento, sino la pretensión que se relaciona con éste, y tal pretensión necesariamente debe ser la tutela de derechos fundamentales y no la defensa de un acto emitido dentro de las funciones públicas encomendadas, como es, por ejemplo, la legalidad de un oficio impugnado por el particular ante el tribunal contencioso administrativo federal o local.

39. Consecuentemente, a juicio de esta Sala es factible concluir que la Ley de Amparo permite que una autoridad promueva juicio de amparo sólo si el acto reclamado conlleva una afectación patrimonial, y que esa afectación debe darse dentro de una situación jurídica en la que se encuentre en un plano de igualdad con los particulares, esto es, de manera subordinada frente a otra autoridad que le impone el acto de forma unilateral, y siempre que la pretensión de la autoridad enjuiciada en el procedimiento sea la tutela de derechos y no la defensa de un acto emitido en ejercicio de sus facultades.

40. Establecidas las premisas para considerar cuándo tiene legitimación una persona moral oficial para promover juicio de amparo, a efecto de dar solución a la contradicción de tesis resulta necesario establecer la naturaleza del convenio de ocupación previa a que refiere la Ley Agraria, ya que para uno de los órganos contendientes tal naturaleza es administrativa y, ante ello, estimó que no se satisfacía el requisito de que la afectación patrimonial al ente estatal derivara de una relación de coordinación, sino de supra a subordinación, por lo que a su consideración el juicio de amparo resultaba improcedente.

41. El convenio de ocupación previa se encuentra previsto dentro del capítulo IV⁷ de la Ley Agraria relativo a la expropiación de bienes ejidales y

⁷ Capítulo IV

De la expropiación de bienes ejidales y comunales

"**Artículo 93.** Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública: ..."

"**Artículo 94.** La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización.

comunales, cuyas disposiciones en lo conducente prevén que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por causas de utilidad pública y mediante indemnización, así como que el procedimiento correspondiente se tramitará ante la Secretaría de la Reforma Agraria actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

42. Asimismo, que los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, por lo que se prohíbe autorizar la ocupación previa de tierras, salvo que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben la ocupación, para lo cual deberá mediar convenio en el que se plasmen los acuerdos y compromisos a que habrán de obligarse ambas partes.

43. Por su parte, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural⁸ establece que antes o durante la tramitación del procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales, la dependencia o entidad que promueva el procedimiento expropiatorio podrá celebrar un convenio de ocupación previa con un núcleo agrario, o con los ejidatarios o comuneros titulares de derechos parcelarios, a efecto de ocupar las tierras por el tiempo que dure la tramitación de ese procedimiento o, en su caso, hasta que la secretaría determine su cancelación.

44. También, prevé⁹ los requisitos mínimos que el convenio de ocupación previa debe contener, dentro de los que destaca, si la ocupación será a título

...
"

"Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente."

"**Artículo 95.** Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación, para lo cual deberá mediar convenio en el que se plasmen los acuerdos y compromisos a que habrán de obligarse ambas partes.

"Para la formalización del convenio aludido en el párrafo anterior, deberá intervenir la Procuraduría Agraria, quien además solicitará su inscripción en el Registro Agrario Nacional."

⁸ **Título tercero**

De la expropiación de bienes ejidales y comunales

Capítulo I

De la ocupación previa

"**Artículo 56.** Antes o durante la tramitación del procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales, la dependencia o entidad promovente podrá celebrar un convenio de ocupación previa con un núcleo agrario, o con los ejidatarios o comuneros titulares de derechos parcelarios, según se trate, a efecto de ocupar las tierras por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento expropiatorio o, en su caso, hasta que la Secretaría determine su cancelación."

⁹ "**Artículo 57.** El convenio de ocupación previa que, en su caso, se suscriba deberá contener cuando menos lo siguiente:

gratuito u oneroso; las causas por las que puede rescindirse el convenio y el procedimiento para el pago de daños y perjuicios derivados de la ocupación previa de la superficie; los documentos en los que conste que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras de uso común, otorgan su consentimiento para la ocupación previa; y los señalamientos relativos, en su caso, al tiempo en que la dependencia o entidad se compromete a promover el procedimiento expropiatorio ante la secretaría, y de que la vigencia de la ocupación previa será por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento.

45. Además, que si el procedimiento expropiatorio se cancela, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas las partes al cumplimiento de las contraprestaciones establecidas en el propio convenio.¹⁰

46. De lo expuesto, se desprende que el convenio de ocupación previa es un acuerdo de voluntades entre el titular de un bien parcelario y una dependencia o entidad del Estado mediante el cual aquél otorga al ente estatal la posesión de las tierras ejidales o comunales, ya sea título gratuito u oneroso, en tanto se tramita el procedimiento expropiatorio respectivo.

47. Asimismo, se tiene que el convenio debe cumplir con ciertos requisitos como es prever las causas por las que se puede rescindir y el procedimiento a seguir para el pago de una indemnización por daños y perjuicios derivados de la ocupación previa de las tierras de que se trate.

48. Estos aspectos revelan que la naturaleza del convenio de ocupación previa es de derecho privado, ya que si bien se relaciona con el procedimiento expropiatorio de las tierras objeto del acuerdo, cuya finalidad se vincula con el cumplimiento de las atribuciones públicas del Estado y, por lo mismo, con la

"...

"II. Si la ocupación será a título gratuito o a título oneroso;

"III. Las causas por las que puede rescindirse el convenio y el procedimiento para el pago de daños y perjuicios derivados de la ocupación previa de la superficie;

"IV. Las constancias en donde se otorga el consentimiento de la ocupación previa por parte de los ejidatarios afectados o de la asamblea, si se trata de tierras de uso común;

"V. En su caso, el señalamiento del tiempo en que la dependencia o entidad promovente, se compromete a iniciar el procedimiento expropiatorio ante la secretaría, y,

"VI. El señalamiento de que la vigencia de la ocupación previa será por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento expropiatorio. ..."

¹⁰ "Artículo 59. Cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas las partes al cumplimiento de las contraprestaciones establecidas en el mismo. ..."

satisfacción de las necesidades colectivas, lo cierto es que la realización de tal convenio no es un requisito indispensable para el trámite de ese procedimiento, sino que es opcional en tanto se decreta la expropiación.

49. Además, la celebración del convenio de ocupación previa se da en un plano de coordinación o igualdad, toda vez que se encuentra sujeto a la voluntad de las partes y a la satisfacción de diversos requisitos legales, como es la previsión de las causas de rescisión y del procedimiento a seguir para el pago de una indemnización por daños y perjuicios, así como la contraprestación, en su caso, que deberá percibir el titular de las tierras ejidales o comunales durante la ocupación y hasta que se decrete la expropiación o se cancele el procedimiento.

50. En ese sentido, si el titular de los bienes ejidales afectados por el convenio de ocupación previa, o la asamblea cuando las tierras son de uso común, demandan en un juicio agrario la rescisión de dicho convenio y, por ende, el pago de indemnización por daños y perjuicios correspondiente, es evidente que la entidad estatal demandada que acude al procedimiento no busca defender un acto de autoridad emitido en ejercicio de sus facultades, sino evitar una merma económica en su patrimonio ante la posibilidad de que quede insubsistente un acuerdo que suscribió en un plano de coordinación, sin atributos de autoridad.

51. Consecuentemente, debe considerarse que una persona moral oficial se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo contra la resolución del tribunal agrario en la que se le condena al pago de una indemnización por daños y perjuicios con motivo de la rescisión de un convenio de ocupación previa de tierras ejidales o comunales, en tanto tiene el carácter de demandada en el juicio agrario y, por lo mismo, se encuentra subordinada a ese órgano jurisdiccional, aunado a que su pretensión en el procedimiento no es defender un acto de autoridad, sino proteger sus derechos patrimoniales.

VI. Jurisprudencia que debe prevalecer

52. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA TIENEN LAS PERSONAS MORALES OFICIALES PARA PROMOVERLO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL AGRARIO EN LAS QUE SE LES CONDENE AL

PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CON MOTIVO DE LA RESCISIÓN DE UN CONVENIO DE OCUPACIÓN PREVIA DE TIERRAS EJIDALES O COMUNALES. De acuerdo con el artículo 7o. de la Ley de Amparo, las personas morales de derecho público pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales, en relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los particulares. Esta situación obliga a advertir una condición de supra a subordinación de una autoridad frente a otra, en atención a la imposición unilateral de un acto, motivo por el cual, de acuerdo con la naturaleza vertical del juicio de amparo y con su objeto protector de derechos fundamentales que permite reclamar actos emitidos por una autoridad que actúe de manera unilateral y obligatoria, debe considerarse que la posibilidad de que una autoridad acuda a dicho juicio se da cuando sufre una afectación en su patrimonio derivada de un acto impuesto por otra que actúa de manera unilateral, con imperio, por lo que su pretensión es defender sus derechos en esa situación de subordinación. Esto es, lo que delimita la procedencia del juicio de amparo no es solamente la participación que se tenga dentro de un procedimiento, sino también la pretensión que se relaciona con éste, la cual necesariamente debe ser la tutela de derechos patrimoniales y no la defensa de un acto emitido en ejercicio de las facultades conferidas. Consecuentemente, una persona moral oficial se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo directo contra la resolución del tribunal agrario en la que se le condena al pago de una indemnización por daños y perjuicios con motivo de la rescisión de un convenio de ocupación previa de tierras ejidales o comunales, en tanto tiene el carácter de demandada en el juicio agrario y, por lo mismo, está subordinada a ese órgano jurisdiccional, aunado a que su pretensión en el procedimiento no es defender un acto de autoridad, sino proteger sus derechos patrimoniales.

53. Por lo expuesto y fundado, esta Segunda Sala

RESUELVE

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado en el último apartado de esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese la jurisprudencia emitida en esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales y presidente Javier Laynez Potisek (ponente). El Ministro Luis María Aguilar Morales se reservó su derecho para formular voto concurrente.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada PC.XVI.A. J/15 A (10a.), 2a./J. 159/2010 y P. IX/2001 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo III, junio de 2016, página 1787, con número de registro digital: 2011897, y Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1192, con número de registro digital: 163016, así como en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 324, con número de registro digital: 189995, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "CONTRATOS ADMINISTRATIVOS CON EL GOBIERNO, NATURALEZA DE LOS." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CVIII, página 17, con número de registro digital: 319344.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. LA TIENEN LAS PERSONAS MORALES OFICIALES PARA PROMOVERLO CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL AGRARIO EN LAS QUE SE LES CONDENE AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS CON MOTIVO DE LA RESCISIÓN DE UN CONVENIO DE OCUPACIÓN PREVIA DE TIERRAS EJIDALES O COMUNALES. De acuerdo con el artículo 7o. de la Ley de Amparo, las personas morales de derecho público pueden ejercitar, excepcionalmente, la acción constitucional en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales, en relaciones en que se ubiquen en un plano de igualdad con los particulares. Esta situación obliga a advertir una condición de supra a subordinación de una autoridad frente a otra, en atención a la imposición unilateral de un acto, motivo por el cual, de acuerdo con la naturaleza vertical del juicio de amparo y con su objeto protector de derechos fundamentales que permite reclamar actos emitidos por una autoridad que actúe de manera unilateral y obligatoria, debe considerarse que la posibilidad de que

una autoridad acuda a dicho juicio se da cuando sufre una afectación en su patrimonio derivada de un acto impuesto por otra que actúa de manera unilateral, con imperio, por lo que su pretensión es defender sus derechos en esa situación de subordinación. Esto es, lo que delimita la procedencia del juicio de amparo no es solamente la participación que se tenga dentro de un procedimiento, sino también la pretensión que se relaciona con éste, la cual necesariamente debe ser la tutela de derechos patrimoniales y no la defensa de un acto emitido en ejercicio de las facultades conferidas. Consecuentemente, una persona moral oficial se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo directo contra la resolución del tribunal agrario en la que se le condena al pago de una indemnización por daños y perjuicios con motivo de la rescisión de un convenio de ocupación previa de tierras ejidales o comunales, en tanto tiene el carácter de demandada en el juicio agrario y, por lo mismo, está subordinada a ese órgano jurisdiccional, aunado a que su pretensión en el procedimiento no es defender un acto de autoridad, sino proteger sus derechos patrimoniales.

2a./J. 13/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 426/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 15 de enero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

Tesis y criterio contendientes:

El Pleno en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2016, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia número PC.XVI.A. J/15 A (10a.), de título y subtítulo: "CONVENIO DE OCUPACIÓN PREVIA A UN PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO QUE CONDENA A UN ENTE PÚBLICO AL PAGO DE DAÑOS Y PERJUICIOS POR SU RESCISIÓN, NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo III, junio de 2016, página 1787, con número de registro digital: 2011897, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 301/2018.

Tesis de jurisprudencia 13/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2020 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 2 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

OFRECIMIENTO DE TRABAJO PARA TRABAJADORES DE AUTOTRANSPORTES. DEBE CONSIDERARSE DE MALA FE SI NO SE ESPECIFICA QUE LA JORNADA SEMANAL TENDRÁ UNA DURACIÓN MÁXIMA DE CUARENTA Y OCHO HORAS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 315/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y SEXTO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL NOVENO CIRCUITO. 13 DE NOVIEMBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTÓ CON RESERVA JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK MANIFESTÓ QUE HARÍA VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: FAUSTO GORBEA ORTIZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de Circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción I, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, quienes emitieron uno de los criterios participantes en esta denuncia.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de resolver la presente denuncia es necesario conocer las posturas de los órganos colegiados que aquí participan.

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****, en sesión de treinta y uno de octubre de mil novecientos noventa y seis, en la parte que interesa, determinó:

"... CONSIDERANDO: ... TERCERO.—Aduce el quejoso que la demandada negó el despido de que se quejó y le ofreció el trabajo con un horario variable, pero como no precisó los límites de la jornada de labores, por ello fue de mala fe dicho ofrecimiento.—Lo anterior es infundado.—En efecto, de autos aparece que el actor reclamó, esencialmente, su reinstalación en el puesto de operador de autotransporte del que dijo había sido despedido injustificadamente y el pago de salarios caídos (foja 1).—La parte demandada contestó la reclamación manifestando que no había despedido justificada o injustificadamente al accionante, motivo por el cual, le ofreció el trabajo 'sin estar sujeto a un horario o jornada de labores específica, tomando en consideración la naturaleza especial del trabajo de autotransporte y la modalidad de pago de sus salarios' (fojas 14 a 19).—Ahora bien, aun cuando es verdad que la demandada no precisó los límites del horario dentro del cual ofreció el trabajo al actor, también lo es que ello no implicó mala fe de su parte sobre el particular, ya que por la naturaleza especial de la actividad de los trabajadores del autotransporte, no existe dentro del capítulo VI del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, el cual regula esa clase de trabajo, una determinación específica de la jornada de labores, estableciéndose solamente en el artículo 257 de dicha ley un aumento proporcional para los trabajadores que se les fije su salario por viajes, en caso de prolongación o retardo del término normal del viaje por causa que no les sea imputable; situación en la que se encontraba el demandante, pues él mismo afirmó en el hecho tres de su demanda laboral que se le pagaba por viaje efectuado (foja 1). ..."

Similares consideraciones reiteró el Tribunal Colegiado, al resolver los amparos directos ***** , ***** , ***** y ***** , motivo por el cual, no se transcriben por resultar innecesario.

Las anteriores resoluciones dieron origen a la siguiente tesis:

"AUTOTRANSPORTE, TRABAJADORES DEL. EL OFRECIMIENTO DEL TRABAJO SIN ESPECIFICAR LOS LÍMITES DE LA JORNADA, NO IMPLICA MALA FE.—Aun cuando el patrón no precise los límites de la jornada con la que ofrece el trabajo a su contraparte, ello no implica mala fe de tal oferta, ya que por la naturaleza especial de la actividad de los trabajadores del autotransporte, no existe una determinación específica de la jornada de labores." (Registro digital: 192493. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia laboral, tesis I.1o.T. J/35, página 904)

II. En términos similares se pronunció el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo ***** ,

en sesión de veinte de junio de dos mil diecinueve que, en la parte que interesa, determinó:

"Es infundado lo que, en esencia, asevera el inconforme y para sostener tal calificativa, es pertinente relatar los siguientes antecedentes:

"Del escrito inicial de demanda, se advierte que ***** demandó de ***** , entre otras prestaciones, el pago de indemnización constitucional.

"En el capítulo de hechos relató que inició la prestación de sus servicios para la empresa, el veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro, con la categoría de chofer; que su salario base era por la suma de \$***** diarios; que le fue asignado un horario de labores comprendido '... de las 04:30 a las 22:00 horas de lunes a domingo con un día de descanso por uno trabajado, disfrutando de treinta minutos diarios para descansar y tomar sus alimentos dentro de la fuente de trabajo ...' posteriormente, aclaró '... que del horario que cubría física y materialmente el actor, laboraba 17 horas con 30 minutos por día laborado;' que el siete de junio de dos mil once, en la entrada principal de la negociación, aproximadamente a las 11:30 (once treinta) horas, le fue impedido el paso por Antonio Paredes Frausto, quien lo sacó a la calle diciéndole 'ya no entres porque estás despedido, tú ya sabes tienes tus derechos hazlos valer', evento que se suscitó ante la presencia de diversas personas.

"Al dar contestación, ***** aceptó la categoría señalada por el actor, acotó que su horario era variable dadas las características y naturaleza propias del servicio público que presta la moral tercero interesada, ya que los viajes de las unidades se inician y terminan a diferentes horas de los días en que se efectúan, pero sin exceder de su jornada máxima legal; que el promedio de su salario diario es de \$*****; que el actor jamás fue despedido 'es por lo que se le ofrece el trabajo y su empleo se encuentra a su disposición en los mismos términos y condiciones en que los ha venido desempeñando el hoy actor, dicho ofrecimiento se hace desde luego con las mejoras salariales y contractuales, así como las mejoras y beneficios que pudieron haberse generado hasta la fecha, solicitando se requiera al actor para que se presente ante mi mandante a efecto de que se lleve a cabo su reinstalación'.

"La Junta responsable, al dictar el laudo impugnado, en la parte conducente, consideró:

"... III. Visto el ofrecimiento de trabajo realizado por la empresa demandada, procede calificarlo si es ofrecido de buena fe o si es ofrecido de mala fe,

sólo con el objeto de revirarle la carga de la prueba al actor. En dicho documento de trabajo no se encuentra controvertida la categoría de chofer. Se encuentra controvertido el salario diario de \$***** que refirió el actor en su demanda, con el salario diario de \$***** con que le fue ofrecido el empleo y respecto del cual acreditó la empresa demandada con la documental consistente en recibos de pago (fojas 85 a 93), que era de \$***** mensuales, es decir, de \$***** diarios, por el último periodo laborado del 10 al 31 de mayo de 2011, en virtud de que si bien es cierto que fueron objetados en cuanto a la autenticidad de contenido y firma, también es cierto que el actor no acreditó sus objeciones, ya que la prueba pericial caligráfica desahogada por los peritos de las partes (fojas 173 a 178), se desprende que la firma que calza cada uno de dichos documentos sí corresponde por su ejecución al puño y letra del actor. Lo anterior se considera así, ya que el salario acreditado en el juicio se asemeja más al que señala la empresa demandada que al que refiere el actor en su demanda y se considera de buena fe, al resultar aplicable la siguiente tesis jurisprudencial: «OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. EL HECHO DE QUE SE REALICE CON UNA DIFERENCIA SALARIAL MÍNIMA DE ALGUNOS CENTAVOS DIARIOS, NO ES MOTIVO PARA CALIFICARLO DE MALA FE, AL NO MODIFICARSE LAS CONDICIONES FUNDAMENTALES DEL TRABAJO, NI DEPRECIARSE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL TRABAJADOR.» (se transcribe la localización)

"Asimismo, se encuentra controvertido el horario de labores que señaló el actor de 4:30 a 22:00 horas de lunes a domingo, con un día de descanso por uno trabajado, disfrutando de 30 minutos diarios para descansar y tomar sus alimentos dentro de la fuente de trabajo, con lo ofrecido por la empresa demandada: horario de labores variable; dada las características y naturaleza propias del servicio público que presta la empresa demandada, los viajes de las unidades se inician y terminan a diferentes horas de los días que se efectúan, pero sin exceder su jornada máxima legal, pero si en alguna ocasión el actor ha llegado a laborar horas extras su importe le ha sido cubierto en la cantidad que ha percibido como salario de acuerdo y en términos del contrato colectivo de trabajo y además el tipo de trabajo lo regula el título sexto de la Ley Federal del Trabajo. El cual quedó acreditado por la empresa demandada con el contrato colectivo de trabajo (fojas 94 a 107), el cual quedó debidamente cotejado (fojas 163). En virtud de lo anterior, resulta aplicable la siguiente jurisprudencia: «AUTOTRANSPORTE, TRABAJADORES DEL. EL OFRECIMIENTO DE TRABAJO SIN ESPECIFICAR LOS LÍMITES DE LA JORNADA, NO IMPLICA MALA FE.» (se transcribe y se citan los datos de localización). En virtud de lo anterior, se califica de buena fe el referido ofrecimiento de trabajo y le corresponde la carga de la prueba al actor, a fin de acreditar que el 7 de junio de 2011 fue despedido injustificadamente de su empleo ...'. Fojas 200 a 201 vuelta.

"La calificativa de buena fe del ofrecimiento de trabajo se considera acertada.

"Es así, sin que pueda soslayarse lo imperioso que resulta ponderar los elementos fundamentales del vínculo laboral y la conducta del patrón, que es imprescindible estudiar en su conjunto, dado que aun cuando existieran los elementos que satisfagan la carga del patrón para estimar tal oferta de buena fe, para estar en condiciones de dilucidar la verdadera intención del empleador, que conduzca a evidenciar su genuina voluntad de recontratar al trabajador, es necesario atender a otros aspectos, para tener el ofrecimiento de trabajo de buena fe ...

"En el asunto de que se trata, se tiene que la categoría de 'chofer', no fue controvertida. En lo concerniente al salario, el patrón controvertió el salario diario precisado por el actor de \$*****, mismo que con los medios de convicción que aportó al juicio ordinario, demostró que ascendía a la suma de \$*****, sin que obre diversa probanza que lo desvirtúe.

"Y, por lo que hace la jornada, ésta le fue ofrecida conforme a los lineamientos establecidos en la documental consistente en la copia del contrato colectivo de trabajo celebrado entre ***** y el Sindicato Industrial Revolucionario de Trabajadores del Autotransportes de la República Mexicana, la cual adquirió pleno valor probatorio al haber sido debidamente cotejada y de la que se advierte que se advierte (sic) que en atinente a la jornada, se pactó: (se transcribió)

"De ahí que si al ofrecer el trabajo, en lo referente al horario, adujo que era variable dadas las características y naturaleza propias del servicio público que presta la moral tercero interesada, ya que los viajes de las unidades se inician y terminan a diferentes horas de los días en que se efectúan pero sin exceder de su jornada máxima legal, esto es, aun cuando la patronal no especificara los límites de la jornada en que solicitó la reincorporación a la fuente de trabajo, tal circunstancia no implica mala fe de la propuesta, ya que por la naturaleza especial de la actividad de los trabajadores del autotransporte, no existe una determinación específica de la jornada de labores; máxime que el demandado demostró que así se pactó, al exhibir la documental anotada.

"Criterio que se fortalece con la jurisprudencia número I.1o.T. J/35, emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que este tribunal comparte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, materia laboral, página 904, cuyos rubro y texto dicen: 'AUTOTRANSPORTE, TRABAJADORES

DEL. EL OFRECIMIENTO DEL TRABAJO SIN ESPECIFICAR LOS LÍMITES DE LA JORNADA, NO IMPLICA MALA FE.' (se transcribe)

"En esa tesitura, es dable concluir, de manera razonada, que la oferta laboral no perjudica los derechos mínimos de la parte obrera, de ahí que fuera correcta la calificativa de buena fe determinada por la Junta de origen ..."

III. Por su parte, el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, resuelve el amparo directo ***** , en sesión de diez de agosto de dos mil diecisiete, del que derivó la tesis aislada:

"OFRECIMIENTO DE TRABAJO DE OPERADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS. ES DE MALA FE SI EL PATRÓN NO ESPECÍFICA LA JORNADA RESPECTIVA. Los artículos 256 a 264 de la Ley Federal del Trabajo, que regulan la prestación del servicio de auto-transportes, no prevén alguna disposición especial en relación con el horario; sin embargo, de la interpretación conforme al numeral 123, apartado A, fracciones I, II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que tratándose de operadores del servicio público de transporte urbano de pasajeros, la jornada de labores no debe quedar indefinida, sino que debe estar claramente establecida, además, respetar la máxima semanal de 48 horas y que por cada 6 días de trabajo deberá otorgarse al operario 1 día de descanso remunerado. Ello, puesto que el servicio público aludido se presta en horarios, rutas y modalidades previamente establecidas, bajo la vigilancia de la autoridad administrativa competente, las cuales el concesionario (patrón) debe acatar, al tratarse de una actividad permanente, regular y continua, a fin de satisfacer una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen específico de derecho público. Por ende, si en un juicio laboral el demandado ofrece la reinstalación en el servicio público de transporte urbano de pasajeros, sin especificar la jornada, es decir, el tiempo que el trabajador estará a su disposición, de horario, días de labores y de descanso, la oferta así formulada perjudica los derechos fundamentales mínimos de aquél, pues no puede justificarse que quede a disposición del patrón indefinidamente, sin contar con un límite, por lo que dicha oferta debe calificarse de mala fe." [Décima Época. Registro digital: 2015860. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo IV, diciembre de 2017, materia laboral, tesis IX.T.1 L (10a.), página 2226]

Consideraciones torales de la sentencia:

"Los conceptos de violación son fundados, como acertadamente lo sostiene el quejoso, el ofrecimiento de trabajo fue de mala fe, dado que en aquél

no se precisó la jornada de trabajo, día de descanso, ni bajo qué modalidad especial se prestarían los servicios personales y subordinados, a fin de que tuviera certeza de las condiciones generales de trabajo, lo cual contraviene lo establecido en la ley de la materia ...

"Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que de la interpretación de los artículos 256 a 264 de la Ley Federal del Trabajo, que regulan las relaciones laborales de la industria del autotransporte, se establece que el salario se fijará por día, por viaje, por boletos vendidos, por circuito o por kilómetros recorridos, y que cuando el salario se fije por viaje, los trabajadores tienen derecho a un aumento proporcional en caso de prolongación, retardo o término normal del viaje por causa que no les sea imputable.

"Ello, atento a la naturaleza especial del trabajo de autotransportes, ya que no se puede precisar con exactitud la jornada ordinaria de trabajo ni el tiempo que dure el viaje; además de que el patrón no puede inspeccionar el tiempo laborado en la forma que se hace con las actividades desempeñadas en un mismo sitio.

"Por tanto, se requiere que las partes acuerden previamente, a través de un convenio o contrato, las condiciones en que se desarrollará esa relación laboral, tal como lo previene el artículo 257 de la ley laboral, sin que ello traiga como consecuencia que se les permita pactar condiciones que sean contrarias a las establecidas en la ley ...

"De ahí que es indispensable que exista plena certeza de las condiciones en que se desarrollará la relación laboral, entre las que destaca la jornada de trabajo, esto es, los días de la semana y horas que el operario prestará sus servicios personales y subordinados, pues como se vio, el salario se fija por día, por viaje, por boletos vendidos, por circuito o por kilómetros recorridos, a fin de que tenga certidumbre de que la jornada no sea excesiva, tanto por exceder de 48 horas semanales (jornada diurna) como por no contar por lo menos con un día de descanso remunerado, así como de la cantidad exacta del estipendio que percibirá al concluirla, mismo que indefectiblemente debe ser remunerador; en atención a los numerales 61, 69, 82 y 83 de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente.

"Además, conforme al artículo 258 de la legislación en cita, para el pago de los días de descanso, debe aumentarse el salario semanal en un dieciséis punto sesenta y seis por ciento, lo que implica necesariamente que deben existir (sic).

"Por ende, si en un juicio laboral el patrón ofrece la reinstalación a un trabajador de autotransportes (choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que presten servicios abordo de autotransportes de servicio público de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles), sin especificar la jornada semanal de trabajo, esto es, los días de labores y de descanso de este último, la forma en que se pagará, así como la modalidad específica en que se desarrollarán los servicios; debe considerarse de mala fe, pues no puede justificarse que el trabajador quede en estado de indefensión por desconocer las condiciones en que prestará sus servicios, el salario que percibirá y los días laborables y de descanso que le correspondan, lo que transgrede los derechos mínimos establecidos por la Ley Federal del Trabajo.

"Ello, porque tal proceder genera perjuicio a la parte obrera, al repercutir en las actividades que realiza en su vida cotidiana ...

"Bajo esa óptica, es permisible concluir que, tratándose de operadores o conductores del servicio público de transporte urbano de pasajeros, la jornada de labores no debe quedar indefinida, sino que la misma debe estar claramente establecida y, además, debe respetar la máxima semanal de 48 horas y que por cada 6 días de labores se deberá otorgar al operario 1 día de descanso remunerado.

"Ello, puesto que el servicio público de transporte urbano de pasajeros se presta en horarios, rutas, modalidades, previamente establecidas, y bajo la vigilancia de la autoridad administrativa competente (Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno del Estado) y que el concesionario debe acatar, al tratarse de una actividad permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, a fin de satisfacer una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

"De modo que es dable concluir, de manera razonada, que la oferta laboral perjudica los derechos mínimos de la parte obrera; de ahí que la misma debe calificarse de mala fe; por tanto, resultó improcedente la reversión de la carga de la prueba."

CUARTO.—En principio, es relevante precisar que es criterio del Pleno de este Alto Tribunal que, para tener por configurada la contradicción de tesis, es innecesario que los elementos fácticos analizados por los Tribunales Colegiados contendientes sean idénticos, pues lo trascendente es que el criterio jurídico establecido por aquéllas en un tema similar sea discordante esencialmente.

Cabe advertir que la regla de mérito no es absoluta, pues el Tribunal Pleno dejó abierta la posibilidad de que previsiblemente cuando la cuestión fáctica analizada sea relevante e incida en el criterio al cual arribaron los Tribunales Colegiados contendientes, sin ser rigorista, es válido declarar la inexistencia de la contradicción de tesis denunciada.

Lo anterior, de acuerdo a las tesis de datos y rubros siguientes:

"Registro digital: 164120

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXII, agosto de 2010

"Tesis: P./J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

"Registro digital: 166996

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Tesis aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXX, julio de 2009

"Tesis: P. XLVII/2009

"Página: 67

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

Hechas las precisiones anteriores, conviene determinar los elementos fácticos y jurídicos que los tribunales contendientes consideraron en sus resoluciones respectivas.

I. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo *****.

Antecedentes

a) Un trabajador demandó de una empresa el pago de una indemnización por despido injustificado. Manifestó haber ocupado el puesto de conductor o chofer de camión de pasajeros, con un horario de las cuatro horas con treinta minutos a las veintidós horas, de lunes a domingo, con un día de descanso por uno trabajado, y contó con treinta minutos de descanso dentro de la fuente de trabajo, por lo que reclamó el pago de horas extras. Con posterioridad, el actor presentó un diverso escrito en el que precisó, adicionó y aclaró su demanda (sin que ello incida en el sentido en el que habrá de resolverse este asunto).

b) La parte demandada negó el despido (ni justificado ni injustificado); negó la jornada aducida por el trabajador, argumentando que su horario fue variable, **pero no excedió la jornada máxima legal**, y en los casos que llegó a cubrir un horario extraordinario, la demandada se lo pagó en los términos precisados en **el pacto colectivo**. Reiteró la negativa del despido y ofreció el empleo al actor en los mismos términos y condiciones en los que se desempeñó, más los incrementos y mejoras salariales y **contractuales** que se den en su categoría al momento de la reinstalación.

c) En su oportunidad, la Junta del conocimiento emitió laudo en el que, a lo que nuestro estudio concierne, **calificó la oferta de trabajo como de buena fe**, al señalar, entre otras cuestiones, que la jornada de trabajo (variable), fue acreditada por la persona moral demandada con **el contrato colectivo de trabajo por ella exhibido**. Y la absolvió del pago de la indemnización pretendida.

Consideraciones del Tribunal Colegiado

- Por lo que respecta a la jornada de trabajo, le fue ofrecida al actor conforme a los lineamientos establecidos en la documental consistente en la copia del contrato colectivo de trabajo celebrado entre la empresa demandada y el Sindicato Industrial Revolucionario de los Trabajadores del Auto-transporte de la República Mexicana, la cual tiene pleno valor probatorio.
- De ahí que si, al ofrecer el trabajo, en lo referente al horario, la demandada adujo que era variable, dadas las características y la naturaleza propias del servicio prestado, tal circunstancia no implica la mala fe de la propuesta, ya que la moral demandada acreditó esa jornada variable con el pacto colec-

tivo de trabajo exhibido en el sumario laboral. Por tanto, concluyó el Tribunal Colegiado, la oferta de trabajo no perjudica derechos mínimos del actor; de ahí que fuera correcta la calificativa **de buena fe** determinada por la Junta de trabajo.

- Por lo que si al ofrecer el trabajo, en lo referente al horario, adujo que era variable dadas las características y naturaleza propias del servicio público que presta la moral tercero interesada, ya que los viajes de las unidades se inician y terminan a diferentes horas de los días en que se efectúan, **pero sin exceder de su jornada máxima legal**, esto es, aun cuando la patronal no especificara los límites de la jornada en que solicitó la reincorporación a la fuente de trabajo, tal circunstancia no implica mala fe de la propuesta, ya que por la naturaleza especial de la actividad de los trabajadores del autotransporte, no existe una determinación específica de la jornada de labores; máxime que el demandado demostró que así se pactó, al exhibir la documental anotada.

II. El Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***.**

Antecedentes

a) Un trabajador demandó de una empresa la reinstalación por despido injustificado. Manifestó haber ocupado el puesto de operador de tráiler de transporte especializado de carga federal, con un horario de seis a catorce horas, pero se extendía hasta las veintidós horas, percibiendo como salario la cantidad de quinientos pesos por viaje efectuado.

b) La empresa demandada negó el despido y ofreció el trabajo en los mismos términos y condiciones; precisó que el actor no estaba sujeto a jornada de trabajo debido a la naturaleza especial del trabajo de autotransporte y por la modalidad de pago de salario, que se efectuaba por kilómetros recorridos, es decir, se le pagaba a ciento ochenta y tres pesos con veinte centavos por kilómetro, en términos del contrato colectivo de trabajo y artículos 256 y 257 de la Ley Federal del Trabajo.

c) En el laudo, la Junta de Conciliación y Arbitraje calificó la oferta de trabajo por la demandada de buena fe y la absolvió de la reinstalación.

Consideraciones del Tribunal Colegiado

- El trabajador quejoso adujo que la oferta de trabajo con horario variable, fue de mala fe, ya que la demandada ofreció una jornada variable, pero no precisó sus límites.

- Aun cuando el patrón no precise los límites del horario con el que ofreció el trabajo al actor, ello no implicó mala fe, ya que por la naturaleza especial de la actividad de los trabajadores de autotransporte, no existe una determinación específica de la jornada de labores, sino que el artículo 257 de la Ley Federal del Trabajo establece un aumento proporcional para los trabajadores que se les fije su salario por viaje, en caso de prolongación o retardo del término normal del viaje por causa que no les sea imputable.

- Lo que sucedió con el demandante, porque él mismo afirmó en la demanda laboral, que se le pagaba por viaje efectuado.

- Además la demandada acreditó con el contrato colectivo de trabajo que pagaba a sus trabajadores como salario de los operadores la cantidad de ciento ochenta y tres pesos con veinte centavos por kilómetro recorrido.

III. El Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, al resolver el juicio de amparo directo ***.**

Antecedentes

a) Un trabajador demandó de una empresa el pago de la indemnización constitucional por despido injustificado. Manifestó haber ocupado el puesto de chofer de camión, y que, por la naturaleza de los viajes que realizaba, tuvo un horario de trabajo acorde a esa especial naturaleza.

b) La parte demandada negó el despido y ofreció el trabajo en los mismos términos y condiciones que venía desempeñándose.

c) En el laudo, la Junta de Conciliación y Arbitraje calificó la oferta de trabajo de buena fe, considerando que las relaciones entre choferes de autobús y los propietarios o permisionarios de esos autobuses quedan sujetas a las disposiciones del capítulo VI del título sexto de la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto, dijo, no existe mala fe en el ofrecimiento de trabajo que se hace a un trabajador de autotransporte por el hecho de que, al hacerse la oferta, se omita señalar la jornada relativa.

Consideraciones del Tribunal Colegiado

- El ofrecimiento de trabajo fue de mala fe, dado que no se precisó la jornada de trabajo, día de descanso, ni bajo qué modalidad especial se presentarían los servicios.

- Por ende, si en un juicio laboral el patrón ofrece la reinstalación a un trabajador de autotransportes (choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que presten servicios abordo de autotransportes de servicio público de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles), sin especificar la jornada semanal de trabajo, esto es, los días de labores y de descanso de este último, la forma en que se pagará, así como la modalidad específica en que se desarrollarán los servicios; debe considerarse de mala fe, pues no puede justificarse que el trabajador quede en estado de indefensión por desconocer las condiciones en que prestará sus servicios, el salario que percibirá y los días laborables y de descanso que le correspondan, lo que transgrede los derechos mínimos establecidos por la Ley Federal del Trabajo. Ello, porque tal proceder genera perjuicio a la parte obrera, al repercutir en las actividades que realiza en su vida cotidiana.

- Bajo esa óptica, se concluye que, tratándose de conductores del servicio público de transporte urbano de pasajeros, la jornada de labores no debe quedar indefinida, sino que la misma debe estar claramente establecida y, además, debe respetar la máxima semanal de cuarenta y ocho horas y que por cada seis días de labores se deberá otorgar al operario un día de descanso remunerado.

- De modo que la oferta laboral perjudica los derechos mínimos de la parte obrera y, por ello, debe calificarse de mala fe.

QUINTO.—Los antecedentes relatados ponen en evidencia que la existencia de la contradicción de criterios denunciada, toda vez que partiendo del examen son prácticamente los mismos elementos fácticos, arribaron a conclusiones opuestas, como a continuación se explicará:

Los elementos comunes son:

- Trabajadores que laboraron en empresas de autotransporte demandaron por despido injustificado.

- En todos los asuntos, los trabajadores manifestaron haber estado sujetos a un horario de labores.

- La demandada negó el despido y ofreció el trabajo.

- La Junta del conocimiento calificó, en cada caso, la oferta de trabajo.

Ahora bien, el Sexto y el Primer Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en sus correspondientes ejecutorias, determinaron que aun cuando al ofrecer el trabajo la empresa demandada no precisó los límites de la jornada con la que hizo dicha oferta, ello no implicaba la mala fe del ofrecimiento, ya que por la naturaleza especial de la actividad de los trabajadores del autotransporte, no existe una determinación específica de la jornada de labores.

En tanto que el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito, al analizar prácticamente la misma problemática examinada por los otros órganos colegiados, arribó a una conclusión opuesta, al señalar que la oferta de trabajo hecha a los operadores del servicio público de transporte de pasajeros es de mala fe, si el patrón no especifica la jornada respectiva.

Lo recién explicado demuestra la existencia de la discrepancia de los criterios involucrados de los que emerge como punto discordante a dilucidar si la oferta de trabajo debe considerarse de buena o de mala fe cuando el patrón la ofrece de manera genérica, esto es, sin precisar los límites de la jornada con la que se hace ese ofrecimiento, tratándose de trabajadores de empresas dedicadas al servicio público de transporte de pasajeros.

SEXTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se define, conforme a las consideraciones siguientes:

En principio, cabe destacar que el ofrecimiento de trabajo es una figura jurisprudencial, consistente en una propuesta del patrón al trabajador para continuar con la relación laboral que se interrumpió por un acontecimiento que sirve de antecedente al juicio; misma que no constituye una excepción, pues no tiene por objeto directo e inmediato destruir alguna de las acciones intentadas, ni demostrar que son infundados los hechos y pretensiones controvertidos en el juicio; siempre está asociado a la negativa del despido y, en ocasiones, a la controversia sobre algunos de los hechos en que se apoya la reclamación del trabajador; así, cuando es de buena fe, tiene el efecto jurídico de revertir sobre el trabajador la carga de la prueba respecto de la existencia del despido injustificado.

Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia aprobada por la extinta Cuarta Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 187-192, Quinta Parte, visible en la página 71, que señala:

"DESPIDO, NEGATIVA DEL, Y OFRECIMIENTO DEL TRABAJO. REVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA.—El ofrecimiento del trabajo no constituye una excepción, pues no tiende a destruir la acción ejercitada, sino que es una manifestación que hace el patrón para que la relación de trabajo continúe; por tanto, si el trabajador insiste en el hecho del despido injustificado, le corresponde demostrar su afirmación, pues el ofrecimiento del trabajo en los mismos términos y condiciones produce el efecto jurídico de revertir al trabajador la carga de probar el despido."

Los requisitos de procedencia de dicho ofrecimiento u oferta de trabajo, son: **1)** que el trabajador ejerza contra el patrón una acción derivada del despido injustificado; **2)** que el patrón niegue el despido y ofrezca el empleo; y, **3)** que éste se ofrezca en las mismas o mejores condiciones en que se venía desempeñando, demostrando con ello la buena fe en el ofrecimiento.

En ese sentido, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la **buena fe** en el ofrecimiento de trabajo que el patrón formula al contestar la demanda, con el propósito de que el trabajador regrese a laborar en las mismas condiciones o mejores, en que prestaba el servicio, se determina no partiendo de fórmulas rígidas o abstractas, sino teniendo en cuenta los siguientes elementos:

a) Las condiciones fundamentales de la relación laboral, como el puesto, salario, **jornada** u **horario**.

b) Si esas condiciones afectan o no los derechos del trabajador establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en algún tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, en la Ley Federal del Trabajo, diversa legislación laboral, o en el contrato individual o colectivo de trabajo, sin que sea relevante que el patrón oponga excepciones, siempre que no impliquen la aceptación del despido.

c) El estudio del ofrecimiento en relación con los antecedentes del caso o conducta asumida por el patrón durante el procedimiento, constituyendo una postura contraria al recto proceder que se denote la falta de integridad y mala fe en el ofrecimiento de trabajo, es decir, que se revele que el patrón oferente carece de voluntad para reintegrar al trabajador en las labores que venía desempeñando.

En lo conducente, se invoca la jurisprudencia 2a./J. 125/2002, sustentada por esta Segunda Sala, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, correspondiente a diciembre de 2002, visible en la página 243, que señala:

"OFRECIMIENTO DEL TRABAJO EN LOS MISMOS TÉRMINOS EN QUE SE VENÍA DESEMPEÑANDO. PARA CALIFICARLO ES INNECESARIO ATENDER A LA FALTA DE PAGO DE PRESTACIONES ACCESORIAS, PUES ELLO NO ALTERA LAS CONDICIONES FUNDAMENTALES DE LA RELACIÓN, NI IMPLICA MALA FE.—Para calificar el ofrecimiento de trabajo que el patrón formula al contestar la demanda, con el propósito de que el trabajador regrese a laborar en las mismas condiciones en que prestaba el servicio, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos, a saber: a) las condiciones fundamentales de la relación laboral, como el puesto, salario, jornada u horario; b) si esas condiciones afectan o no los derechos del trabajador establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo, o en el contrato individual o colectivo de trabajo, sin que sea relevante que el patrón oponga excepciones, siempre que no impliquen la aceptación del despido, toda vez que el artículo 878, fracciones II y IV, de la ley mencionada, permite al demandado defenderse en juicio; y c) el estudio del ofrecimiento en relación con los antecedentes del caso o conducta asumida por el patrón, por ejemplo, si al ofrecer el trabajo en un juicio, en otro diverso demanda al trabajador la rescisión de la relación laboral que está ofreciendo en aquél, pues ello constituye una conducta contraria al recto proceder que, denota falta de integridad y mala fe en el ofrecimiento de trabajo; o bien, cuando haya dado de baja al empleado actor en el Seguro Social u otra dependencia en la que necesariamente deba estar inscrito como consecuencia de la relación laboral, porque esto revela que, el patrón oferente carece de voluntad para reintegrar al trabajador en las labores que venía desempeñando. Conforme a esos elementos, por regla general, cabe calificar el ofrecimiento de trabajo, sin que sea necesario atender a otras circunstancias, como la falta de pago de prestaciones accesorias, tales como vacaciones, prima vacacional, aguinaldos, séptimos días y media hora de descanso, pues el impago de dichas prestaciones no altera las condiciones fundamentales de dicha relación, dado que no da lugar a considerar, por ejemplo, que el patrón pretenda que el trabajador regrese con un salario menor, con una categoría inferior y con una jornada u horario de trabajo mayor, ni que el patrón oferente carezca de voluntad para reintegrar al trabajador en las labores que venía desempeñando, sino únicamente generan la obligación para la Junta de condenar a su cumplimiento o pago proporcional, en caso de que no se haya cubierto dentro del juicio, por tratarse de derechos adquiridos por el trabajador, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63, 64, 69, 76, 80, 81 y 87 de la Ley Federal del Trabajo."

Ahora bien, relacionado con el tema que nos ocupa (las relaciones de trabajo con los choferes, conductores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público de pasajeros) los artículos 256 y 257 de la Ley Federal del Trabajo textualmente disponen:

"Artículo 256. Las relaciones entre los choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público, de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles, y los propietarios o permisionarios de los vehículos, son relaciones de trabajo y quedan sujetas a las disposiciones de este capítulo.

"La estipulación que en cualquier forma desvirtúe lo dispuesto en el párrafo anterior, no produce ningún efecto legal ni impide el ejercicio de los derechos que deriven de los servicios prestados."

"Artículo 257. El salario se fijará por día, por viaje, por boletos vendidos o por circuito o kilómetros recorridos y consistirá en una cantidad fija, o en una prima sobre los ingresos o la cantidad que exceda a un ingreso determinado, o en dos o más de estas modalidades, sin que en ningún caso pueda ser inferior al salario mínimo.

"Cuando el salario se fije por viaje, los trabajadores tienen derecho a un aumento proporcional en caso de prolongación o retardo del término normal del viaje por causa que no les sea imputable.

"Los salarios no podrán reducirse si se abrevia el viaje, cualquiera que sea la causa.

"En los transportes urbanos o de circuito, los trabajadores tienen derecho a que se les pague el salario en los casos de interrupción del servicio, por causas que no les sean imputables.

"No es violatoria del principio de igualdad de salario la disposición que estipula salarios distintos para trabajo igual, si éste se presta en líneas o servicios de diversa categoría."

El primero de los numerales invocados establece que las relaciones entre los choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles, y los propietarios o permisionarios de los vehículos, son relaciones de trabajo y quedan sujetas a las disposiciones del capítulo VI, denominado **Trabajo de autotransportes**.

El segundo precepto describe la forma en que se fija el salario, que puede ser por día, por viaje, por boletos vendidos o por circuito o kilómetros recorridos.

Así las cosas, esta Segunda Sala ha establecido que en los artículos 256 a 264 de la Ley Federal del Trabajo que regulan el trabajo de autotransportes, se establece que el salario se fijará por día, por viaje, por boletos vendidos, por circuito o por kilómetros recorridos, y que cuando el salario se fije por viaje, los trabajadores tienen derecho a un aumento proporcional en caso de prolongación, retardo o término normal del viaje por causa que no les sea imputable.

Asimismo, que las diferentes reglas aludidas obedecen a la especial naturaleza del trabajo de autotransportes, ya que no se puede precisar exactamente, de antemano, la jornada ordinaria de trabajo ni el tiempo que dure el viaje; además, el patrón no puede inspeccionar el tiempo laborado en la forma que se hace con las actividades desempeñadas en un mismo sitio, donde se puede vigilar el inicio y término de la jornada con regularidad, motivo por el cual, se requiere que las partes acuerden previamente, a través de un convenio o contrato, las condiciones en que se desarrollará esa relación laboral; sin que ello traiga como consecuencia que se les permita pactar condiciones que sean contrarias a las establecidas en la ley.

Así se advierte de la tesis aislada 2a. CXC/2001, visible en la página 441, Tomo XIV, octubre de 2001, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"TRABAJO DE AUTOTRANSPORTES. EL ARTÍCULO 257 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO RESULTA VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIONES I Y XI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Las fracciones citadas del precepto constitucional mencionado establecen que la duración de la jornada de trabajo diurna será de ocho horas y que cuando se aumente, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más del salario fijado para las horas normales, sin que en ningún caso el trabajo extraordinario pueda exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. En los artículos 256 a 264 de la Ley Federal del Trabajo que regulan el trabajo de autotransportes, se establece que el salario se fijará por día, por viaje, por boletos vendidos, por circuito o por kilómetros recorridos, y que cuando el salario se fije por viaje, los trabajadores tienen derecho a un aumento proporcional en caso de prolongación, retardo o término normal del viaje por causa que no les sea imputable. Las diferentes reglas aludidas obedecen a la especial naturaleza del trabajo de autotransportes, ya que no se puede precisar exactamente, de antemano, la jornada ordinaria de trabajo ni el tiempo que dure el viaje; además, el patrón no puede inspeccionar el tiempo laborado en la forma que se hace con las actividades desempeñadas en un mismo sitio, donde se puede vigilar el inicio y término de la jornada con regularidad, motivo

por el cual se requiere que las partes acuerden previamente, a través de un convenio o contrato, las condiciones en que se desarrollará esa relación laboral, tal como lo previene el artículo 257 de la ley laboral, sin que ello traiga como consecuencia que se les permita pactar condiciones que sean contrarias a las establecidas en la ley, de tal manera que esa disposición no contraviene los lineamientos previstos en el artículo 123, fracciones I y XI, de la Constitución Federal, debiendo agregarse que en el supuesto de que el contrato contenga cláusulas violatorias de las normas laborales, tales transgresiones no serán de la ley, sino de su aplicación."

Ahora, si bien es cierto que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las diferentes reglas relativas al salario obedecen a la especial naturaleza del trabajo de autotransportes, ya que no se puede precisar exactamente, de antemano, la jornada ordinaria de trabajo ni el tiempo que dure el viaje, también lo es que se adujo que se requería que las partes acordaran previamente, a través de un convenio o contrato, las condiciones en que se desarrollará esa relación laboral, pero que, además, esas condiciones no podían ser contrarias a las establecidas en la ley; condiciones legales de entre las que destacan la duración máxima por semana de horas de trabajo que no podrá exceder de las cuarenta y ocho horas semanales, en términos del artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo.

Entonces, si al hacer el ofrecimiento de trabajo la patronal no señala o no limita la jornada laboral, por lo menos la semanal a las cuarenta y ocho horas legalmente establecidas, es evidente que no se puede considerar de buena fe tal propuesta de reingreso; es así, en la medida que no puede justificarse que el trabajador quede a entera disposición del patrón, después de la hora de entrada, sin un límite en horas de servicio, esto es, de manera indefinida; habida cuenta que la naturaleza del trabajo no es justificación legal para que se permita pactar condiciones que sean contrarias a las establecidas en la ley; sobre todo porque la conducción de vehículos requiere que el trabajador se encuentre en óptimas condiciones dada la responsabilidad que conlleva.

Esto es, la jornada de trabajo no puede exceder de los límites legales a que se refiere el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo, lo cual quiere decir que el conductor de autotransporte debe tener garantizado que su actividad no excederá de cuarenta y ocho horas a la semana, que es la máxima legal permitida.

Cabe mencionar que, al resolver en tal sentido, esta Segunda Sala no desatiende que las reglas establecidas para ese tipo de trabajos son diferentes,

en la medida que obedecen a la especial naturaleza del trabajo de autotransportes, ya que, como se ha dicho, no se puede precisar exactamente, de antemano, la jornada ordinaria de trabajo ni el tiempo que dure el viaje; además, el patrón no puede inspeccionar el tiempo laborado en la forma que se hace con las actividades desempeñadas en un mismo sitio.

No obstante, el patrón debe cuidar que las actividades realizadas por el conductor de autotransporte no sean extenuantes, al grado tal que impidan su óptimo desempeño.

En tal sentido, resulta, a juicio de esta Segunda Sala, un parámetro legal la aplicación como límite de la actividad durante una semana las cuarenta y ocho horas de trabajo que como máximo establece la legislación laboral.

Por tanto, si el ofrecimiento de trabajo se efectúa de manera genérica, sin referirse, como límite de la actividad a la jornada legal de cuarenta y ocho horas prevista en el artículo 61 de la legislación obrera, es indudable que el ofrecimiento de trabajo así planteado, se realiza de mala fe, pues prácticamente quedaría al arbitrio de la patronal la forma en que distribuiría la jornada laboral del conductor o chofer, así como su hora de ingreso y de salida, lo que, incluso, podría generar perjuicios no sólo en el desarrollo de la vida cotidiana del operario, sino en el servicio de autotransporte, poniendo en riesgo no sólo a las personas que lo soliciten, sino a todos aquellos que transiten por la ruta del vehículo por aquél conducido.

Consecuentemente, no obstante que el ofrecimiento de trabajo se realice con base en el artículo 257 de la Ley Federal del Trabajo, y en la forma pactada en el contrato individual de trabajo, por lo menos, al realizar la oferta de trabajo, debe el patrón oferente garantizar el límite de la jornada semanal legal permitida, en los términos ya precisados.

Por lo que la oferta de reincorporación a la fuente de trabajo propuesta en forma genérica, sin acotar la jornada de trabajo, es suficiente para establecer la mala fe del ofrecimiento; máxime que, a través de un contrato o un convenio individual de trabajo, no pueden pactarse condiciones que sean contrarias a las de ley.

Por las razones expuestas, esta Segunda Sala considera que el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

OFRECIMIENTO DE TRABAJO PARA TRABAJADORES DE AUTOTRANSPORTES. DEBE CONSIDERARSE DE MALA FE SI NO SE ESPECIFICA QUE LA JORNADA SEMANAL TENDRÁ UNA DURACIÓN MÁXIMA DE CUARENTA Y OCHO HORAS.—En la tesis aislada 2a. CXC/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 441, de rubro: 'TRABAJO DE AUTOTRANSPORTES. EL ARTÍCULO 257 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO RESULTA VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIONES I Y XI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las diferentes reglas relativas al salario, en el caso del trabajo de autotransportes obedecen a su especial naturaleza, ya que no puede precisarse con exactitud la jornada ordinaria ni el tiempo de cada viaje, por lo que se requiere que las partes pacten previamente, a través de un convenio o contrato, las condiciones mínimas en que debe desarrollarse la relación laboral, entre las que destaca la duración máxima de horas de trabajo por semana, esto es, no debe rebasar las previstas en el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo, que establece un total de cuarenta y ocho horas para la jornada diurna semanal, porque en el caso de estos trabajadores, precisamente por la naturaleza de la actividad que desempeñan, debe cuidarse que la jornada de trabajo no sea extenuante ni implique un riesgo para los usuarios del servicio ni para las personas que transitan por la misma ruta del transporte. Por tanto, si en un juicio laboral el patrón ofrece la reincorporación a un trabajador de autotransportes (chofer, conductor, operador, cobrador y demás trabajadores que presten servicios a bordo de autotransportes de servicio público de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles), sin especificar que la jornada semanal de trabajo tendrá una duración máxima de cuarenta y ocho horas, tal propuesta debe considerarse de mala fe, pues no puede justificarse que aquél quede a disposición del patrón indefinidamente, al no contar con un límite, al menos semanal, de horas de servicio.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek, quien formulará voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada IX.T.1 L (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, con número de registro digital: 2015860.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OFRECIMIENTO DE TRABAJO PARA TRABAJADORES DE AUTOTRANSPORTES. DEBE CONSIDERARSE DE MALA FE SI NO SE ESPECIFICA QUE LA JORNADA SEMANAL TENDRÁ UNA DURACIÓN MÁXIMA DE CUARENTA Y OCHO HORAS. En la tesis aislada 2a. CXC/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, página 441, de rubro: "TRABAJO DE AUTOTRANSPORTES. EL ARTÍCULO 257 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO RESULTA VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIONES I Y XI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las diferentes reglas relativas al salario, en el caso del trabajo de autotransportes obedecen a su especial naturaleza, ya que no puede precisarse con exactitud la jornada ordinaria ni el tiempo de cada viaje, por lo que se requiere que las partes pacten previamente, a través de un convenio o contrato, las condiciones mínimas en que debe desarrollarse la relación laboral, entre las que destaca la duración máxima de horas de trabajo por semana, esto es, no debe rebasar las previstas en el artículo 61 de la Ley Federal del Trabajo, que establece un total de cuarenta y ocho horas para la jornada diurna semanal, porque en el caso de estos trabajadores, precisamente por la naturaleza

de la actividad que desempeñan, debe cuidarse que la jornada de trabajo no sea extenuante ni implique un riesgo para los usuarios del servicio ni para las personas que transitan por la misma ruta del transporte. Por tanto, si en un juicio laboral el patrón ofrece la reincorporación a un trabajador de autotransportes (chofer, conductor, operador, cobrador y demás trabajadores que presten servicios a bordo de autotransportes de servicio público de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles), sin especificar que la jornada semanal de trabajo tendrá una duración máxima de cuarenta y ocho horas, tal propuesta debe considerarse de mala fe, pues no puede justificarse que aquél quede a disposición del patrón indefinidamente, al no contar con un límite, al menos semanal, de horas de servicio.

2a./J. 166/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 315/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito. 13 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reserva José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek manifestó que haría voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.1o.T. J/35, de rubro: "AUTOTRANSPORTE, TRABAJADORES DEL. EL OFRECIMIENTO DEL TRABAJO SIN ESPECIFICAR LOS LÍMITES DE LA JORNADA, NO IMPLICA MALA FE.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 904, con número de registro digital: 192493, y

Tesis IX.T.1 L (10a.), de título y subtítulo: "OFRECIMIENTO DE TRABAJO DE OPERADORES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS. ES DE MALA FE SI EL PATRÓN NO ESPECIFICA LA JORNADA RESPECTIVA.", aprobada por el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Noveno Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo IV, diciembre de 2017, página 2226, con número de registro digital: 2015860, y

El sustentado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 325/2019.

Tesis de jurisprudencia 166/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y GUANAJUATO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 346/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO DEL DECIMOSÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: SALVADOR ALVARADO LÓPEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre esta contradicción de tesis.¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima.²

TERCERO.—**Criterios contendientes.** La denunciante indicó que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si es inconstitucional tramitar en la vía judicial la rectificación del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

Con la finalidad de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada es pertinente tomar en cuenta los antecedentes que motivaron los criterios denunciados, los cuales en síntesis son los siguientes:

¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los artículos primero y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, pues se trata de una contradicción suscitada entre criterios de un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de diferentes Circuitos, cuyo tema está dentro de la materia correspondiente a la Segunda Sala.

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la formuló el autorizado de la parte quejosa en términos amplios del artículo 27 de la Ley de Amparo, en los amparos en revisión 137/2017 y 146/2017, de los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito.

A. Pleno del Décimoseptimo Circuito

El veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, la Juez Primero de Distrito en el Estado de Chihuahua, con residencia en esa ciudad, denunció la contradicción de tesis entre el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito en el recurso de revisión civil 146/2017 y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en las propias materias y Circuito en el amparo en revisión civil 137/2017, quienes determinaron lo siguiente:

a. Consideraciones del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito en el amparo en revisión civil 146/2017.

- Concluyó que no se trastocaron los derechos de igualdad y no discriminación de la quejosa porque las personas sí podían acudir a la vía jurisdiccional a solicitar la rectificación por enmienda de su acta de nacimiento, específicamente por cuanto hace al nombre u otro dato esencial; máxime que la normativa reclamada no establece un trato diferenciado, pues la posibilidad para solicitar la rectificación de un acta del estado civil es para todas las personas y que en la legislación no estén precisadas las personas transgénero no la hace inconstitucional, debido a que el legislador debe abstenerse de hacer distinciones que se apoyen en categorías sospechosas.

b. Consideraciones del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito en el amparo en revisión civil 137/2017.

- Determinó que los artículos impugnados trastocaban los derechos al libre desarrollo de la personalidad, identidad y principio de igualdad por obligar a las personas transgénero a tramitar un procedimiento jurisdiccional (no materialmente administrativo) para la rectificación de su acta de nacimiento en cuanto a la adecuación del nombre y género acorde a su auto percepción, además de limitar sin justificación el derecho de acceso a la justicia por colocar barreras que dificultan realizar el trámite con facilidad y cargas mayores que la mera manifestación de su voluntad.

Precisados los criterios objeto de denuncia, el Pleno del Décimoseptimo Circuito determinó que sí existía la contradicción de tesis y procedió a su estudio, conforme a las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, señaló que el procedimiento para llevar a cabo la adecuación de las actas de nacimiento por reasignación sexo-genérica debía reunir las siguientes características:

a. Deben estar enfocados a la adecuación integral de la identidad de género auto-percibida de las personas interesadas.

b. Se deben basar únicamente en el consentimiento libre e informado del solicitante sin que se exijan requisitos como certificaciones médicas y/o psicológicas u otros que puedan resultar irrazonables o patologizantes, esto es, deben descansar en el principio según el cual la identidad de género no se prueba.

c. Deben ser confidenciales y los cambios, correcciones o adecuaciones en los registros y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de conformidad con la identidad de género.

d. Deben ser expeditos y, en la medida de lo posible, tender a la gratuidad.

e. No deben exigir la acreditación de operaciones quirúrgicas u hormonales.

- En ese contexto, refirió que el procedimiento de solicitud de cambio de nombre y adecuación de la imagen de la referencia al sexo o género, en los registros y documentos de identidad, no puede requerir que se lleven a cabo intervenciones quirúrgicas totales o parciales ni terapias hormonales, esterilizaciones o modificaciones corporales para sustentar el requerimiento para otorgar lo solicitado o para probar la identidad de género que motiva dicho procedimiento, pues ello es contrario al derecho a la integridad personal.

Lo anterior porque consideró que el someter el reconocimiento de la identidad de género de una persona transgénero a una operación quirúrgica o a un tratamiento que no desea, implicaría condicionar el pleno ejercicio de varios derechos, entre ellos, a la vida privada, a escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia y conllevaría la renuncia del goce pleno y efectivo de su derecho a la integridad personal.

Además, desde la perspectiva de ese órgano, el derecho a la salud abarca también la libertad de cada persona de controlar su salud y cuerpo, así como el derecho a no padecer injerencias, tales como ser sometido a torturas o a tratamientos y experimentos médicos no consentidos.

- Agregó que si se mantienen los datos concernientes al nombre y sexo de la persona que procedió al cambio de su identidad de género en sus documentos y solamente se asienta una nota marginal de la sentencia que otorgó la rectificación concedida, con la consiguiente publicidad de aquellos

datos, son transgredidos sus derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación, a la intimidad, a la vida privada, a la propia imagen, a la identidad personal y sexual, al libre desarrollo de la personalidad y a la salud.

Lo anterior porque la nota marginal propicia que dicha persona exteriorice hasta en las más simples actividades de su vida su condición anterior con lo cual podrían generarse actos discriminatorios hacia su persona.

- Sostuvo que si no se permite una adecuación integral de la identidad de género mediante expedición de nuevos documentos de identidad, las personas transgénero serían obligadas a mostrar un documento con datos que revelarían su condición, sin el pleno reconocimiento de la persona que realmente es, lo que generaría una situación tortuosa en su vida cotidiana y afectaría determinadamente su estado emocional o mental.

- Resaltó que respecto de las personas transgénero deben protegerse los derechos fundamentales a su libre desarrollo de la personalidad y de identidad, por lo cual la adecuación de los registros públicos y de los documentos de identidad para que éstos sean conformes con la identidad de género autopercibida constituyen un derecho protegido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Concluyó que la falta de reconocimiento del derecho a la identidad de género puede obstaculizar el ejercicio de otros derechos fundamentales, por lo que el Estado tiene la obligación de reconocer, regular y establecer los procedimientos adecuados para tales fines.

- Apuntó que si el sistema jurídico al que pertenecen los preceptos impugnados no prevé los lineamientos para la expedición de un nuevo documento en los términos señalados, entonces la medida cuestionada, incluso la vía administrativa sin homologación judicial, no se traduce en un medio idóneo.

- Estimó que al contemplarse supuestos diferentes, cuya distinción respecto a la autoridad que debe conocer y sustanciar la solicitud correspondiente a un cambio esencial en el acta de nacimiento, carecía de razonabilidad, pues no se advertía un fundamento objetivo y razonable que permitiera darles a uno y otros un trato desigual por cuanto hace a la autoridad que debe sustanciar el trámite correspondiente.

- Refirió que en el inciso d) del artículo 130 del Código Civil del Estado de Chihuahua fue establecido que la legislación civil también prevé un cambio sustancial al acta de nacimiento ante la autoridad administrativa, como lo es

el nombre, cuando sea discriminatorio, peyorativo, denigrante o que exponga a la persona al ridículo.

- Señaló que la distinción respecto a la autoridad que debe conocer y sustanciar la solicitud correspondiente en un cambio esencial en el acta de nacimiento carece de razonabilidad, por no advertirse la existencia de un fundamento objetivo que permita tratarlos bajo uno u otro supuesto, lo que origina una discriminación normativa en perjuicio de los gobernantes, pues no obstante que se haga alusión a que dicho nombre afecte a la persona por ser denigrante, discriminatorio o peyorativo, lo cierto es que la falta de correspondencia entre la identidad sexual y de género que asume una persona y la que aparece registrada en sus documentos de identidad implica negarle una dimensión constitutiva de su autonomía.

- Estimó que al existir discriminación normativa por contemplarse dos supuestos equivalentes que son regulados de forma desigual sin que exista justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado, la disposición era inconstitucional.

- Sostuvo que la tramitación del juicio de modificación de las actas del estado civil en los términos de la legislación civil señalada, no otorga seguridad jurídica a las personas transgénero.

- Agregó que tampoco se prevé que el reconocimiento de la identidad de género se haga extensivo a los trámites que guarden relación con su nombre propio y sexo ante todas las autoridades, pues es obligación del Estado asegurarse que las modificaciones sobre los datos de la persona se perfeccionen ante aquellas, pues lo único que se indica al respecto es que se haga del conocimiento del Registro Único de Población.

- Determinó que la vía administrativa, que contempla el procedimiento sin homologación judicial, es más accesible para que las personas transgénero puedan llevar a cabo la tramitación de la modificación de su acta de nacimiento para adecuar los elementos del nombre propio y el género, en tanto que los procedimientos judicial y administrativo que amerita la intervención del Juez, sujetan al gobernado a cargas innecesarias relacionadas con la prueba.

- Sostuvo que lo resuelto no contraría el artículo 130, inciso a), del Código Civil del Estado de Chihuahua, en atención a que en éste fue prevista la aclaración del acta con motivo de otros elementos que no afecten sus datos esenciales y que la corrección se deduzca directamente del acto asentado.

- Concluyó que bajo el criterio de interpretación propuesto, el procedimiento administrativo previsto en el artículo 130, inciso a), del Código Civil para el Estado de Chihuahua satisface el fin legítimo de garantizar el cambio del nombre propio y sexo de las personas, lo cual es un fin constitucionalmente válido por estar permitido en la Constitución General.

Lo anterior porque para la adecuación del acta de nacimiento solamente es requerido el consentimiento libre e informado del solicitante, es un acto declarativo y no constitutivo de derechos, y en nada contraviene al principio de protección de los derechos de terceros, por lo que no es necesario que una persona transgénero tramite un procedimiento administrativo homologado ante un Juez o un juicio ordinario.

- Agregó que aun cuando por disposición de la ley el procedimiento no implique controversia, es exigido el desahogo de prueba y para el caso del juicio, es requerida la verificación de una audiencia extraordinaria, en la que serán desahogadas las pruebas, formulados alegatos y emitida sentencia, la cual incluso es revisable de manera oficiosa por parte de un tribunal de apelación a fin de verificar su legalidad, para lo cual son citados los interesados para sentencia y se da intervención del Ministerio Público.

- Reiteró que la interpretación hecha al artículo 130, inciso a), del Código Civil del Estado de Chihuahua representa el medio idóneo para tramitar el cambio de nombre, en tanto que constituye un hecho notorio que la voluntad de variar el nombre propio respecto de las personas transgénero no es objeto de un escrutinio mayor al de advertir que plasmen su firma en el documento correspondiente, por lo que en el caso concreto, pensar que la manifestación de voluntad libre e informada de estas personas para adecuar su acta de nacimiento necesita mayores requisitos de verificación constituiría un trato diferenciado basado en el género.

- Estimó que obligar a una persona auto definida con una identidad de género diversa a la de nacimiento, a ejercer su derecho de reasignación sexual o rectificación de nombre únicamente mediante la tramitación de un procedimiento administrativo homologado ante el Juez o un juicio ordinario civil, y no a través de la vía administrativa sin homologación, implica entorpecer y limitar el ejercicio de sus derechos, lo que a su vez puede involucrar una exposición al cuestionamiento social sobre esa misma identidad, en afectación a sus derechos humanos de igualdad, no discriminación por género y preferencias sexuales y al libre desarrollo de la personalidad.

- Agregó que el procedimiento administrativo sin homologación ante el Juez motiva el ejercicio de un derecho de acceso a la justicia efectivo que alcanza

no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales pertenecientes al Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que realicen funciones materialmente jurisdiccionales al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones.

- Resaltó que la medida delimita la posibilidad de que quienes conforme a su auto percepción decidieron ostentarse con un género distinto al que les fue asignado al nacer puedan acceder a un trámite administrativo sencillo para corregir esa situación coincide con lo expuesto en la Opinión Consultiva OC-24/17, en cuanto a que la vía administrativa sin homologación judicial es la que mejor se ajusta a los requisitos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- En tanto que el procedimiento con intervención judicial encaminado a obtener una autorización para materializar efectivamente la expresión de un derecho de esas características, representaría una limitación excesiva para el solicitante; aunado a que quedaría a potestad de un Juez decidir sobre una cuestión que cada individuo debe elegir de manera autónoma, como lo es la identidad de género, y el papel del Estado debe limitarse a reconocer y respetar esa adscripción identitaria.

- Enfatizó en que el cambio de nombre y el género no libera ni exime de las obligaciones o responsabilidades contraídas con la identidad anterior, en tanto que tal protección debe garantizarse por medio de distintos mecanismos legales que no impliquen, permitan o tengan como consecuencia el menoscabo, la lesión o el sacrificio de los derechos fundamentales de las personas que solicitan la adecuación de la identidad de género.

B. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito

a. Antecedentes de los recursos de revisión de los que derivó la tesis jurisprudencial XVI.1o.A. J/47 (10a.)

Amparo en revisión 42/2017

1. El tres de agosto de dos mil dieciséis, ***** promovió juicio de amparo indirecto contra el desechamiento de la solicitud de rectificación de acta de nacimiento en la vía administrativa y los artículos 138, fracción I, y 140-A, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, atribuidos al director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil, al Congreso y al gobernador del Estado de Guanajuato, respectivamente.

2. Conoció del asunto el Juez Séptimo de Distrito en el Estado, quien sobreseyó en el juicio de amparo respecto de algunos actos y negó respecto de otros.

3. En contra de esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quien sobreseyó por unos actos y negó respecto de otros.

Amparo en revisión 313/2016

1. El dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, ***** solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra del desechamiento a la solicitud de rectificación de acta de nacimiento en la vía administrativa y de los artículos 138, fracción I, y 140-A, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, atribuidos al director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil, al director del Registro Civil, al Congreso y al gobernador del Estado de Guanajuato, respectivamente.

2. Conoció del asunto el Juez Tercero de Distrito en el Estado, quien sobreseyó en el juicio de amparo respecto de algunos actos y negó respecto de otros.

3. En contra de esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, el que declaró firme el sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados al director del Registro Civil, confirmó la sentencia emitida por el juzgado auxiliar y negó respecto de los actos legislativos.

Amparo en revisión 80/2017

1. El diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, ***** presentó demanda de amparo indirecto contra el desechamiento de su solicitud de rectificación de acta de nacimiento en la vía administrativa, los artículos 138, fracción I, y 140-A, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, atribuidos al director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil, al director del Registro Civil, al Congreso, al Gobernador, secretario de Gobierno y director del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, respectivamente.

2. Conoció del asunto el Juez Cuarto de Distrito en el Estado, quien sobreseyó en el juicio de amparo respecto de los actos reclamados al director

del Registro Civil y concedió el amparo por lo que hace a los actos atribuidos al Congreso, gobernador y director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato.

3. Inconforme con esa determinación, el Congreso del Estado de Guanajuato interpuso recurso de revisión al que se adhirió la parte quejosa, de los cuales conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quien modificó la sentencia impugnada y negó el amparo.

Amparo en revisión 35/2017

1. El cinco de octubre de dos mil dieciséis, ***** solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión contra el desechamiento de su solicitud de rectificación de acta de nacimiento en la vía administrativa y los artículos 138, fracción I, y 140-A, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Guanajuato, atribuidos al director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil, al director del Registro Civil, al Congreso, al gobernador, secretario de Gobierno y director del Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, respectivamente.

2. Conoció del asunto el Juez Segundo de Distrito en el Estado, quien sobreseyó respecto de los actos reclamados al director del Registro Civil y concedió el amparo por lo que hace a los actos atribuidos al Congreso, gobernador y director de Asesoría Jurídica y Rectificaciones de la Dirección General del Registro Civil del Estado de Guanajuato.

3. En contra de esa decisión, el Congreso Local interpuso recurso de revisión, al que se adhirió la parte quejosa de los cuales conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, quien modificó la sentencia impugnada, sobreseyó en el juicio, declaró infundada la revisión adhesiva y negó el amparo.

Amparo en revisión 40/2018

1. El dos de junio de dos mil diecisiete, ***** o ***** presentó demanda de amparo contra la discusión, aprobación, promulgación, refrendo y publicación de los artículos 44, 138, 141, 142-A, 142-B, 142-C, 142-D y 142-E, del Código Civil del Estado de Guanajuato, aplicados en la resolución de veintiocho de abril de dos mil diecisiete, atribuidos al Congreso, gobernador, secretario de Gobierno, director del Periódico Oficial y Oficial del Registro Civil.

2. Conoció del asunto el Juez Tercero de Distrito en el Estado, quien sobreseyó en el juicio de amparo respecto de algunos actos y negó respecto de otros.

3. En contra de esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, donde fue declarado firme el sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados al Periódico Oficial y al secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato y negado el amparo por lo que hace a los actos legislativos.

b. Consideraciones del Tribunal Colegiado para sustentar la tesis objeto de denuncia

- Sostuvo que la salvaguarda a la personalidad jurídica a la identidad y la seguridad y certeza jurídicas es mayor que la limitación de tramitar la modificación de un acta en la vía administrativa, cuando exista discrepancia entre el nombre y el sexo que consta en el acta primigenia y en el de la nueva acta expedida con motivo de la reasignación sexual del gobernado.

Lo anterior porque el fin de la medida, además de garantizar los principios de seguridad y certeza jurídicas que todo sistema democrático debe procurar, es proteger la personalidad e identidad del propio peticionario mediante la tramitación de un procedimiento en el que se estudie que su identidad no se alterará o suplantarán por otras personas.

Por tanto, refirió el tribunal que aun cuando hay una limitación para las personas transgénero para rectificar o aclarar en la vía administrativa la identidad de género con la que se identifican restricción que, por cierto, no tienen las personas cisgénero constituye una afectación menor para aquéllas, pues dicha medida legislativa fue creada para salvaguardar la personalidad e identidad del propio solicitante, dada la importancia que reviste el control de alteraciones de datos esenciales.

- Destacó que el Estado Mexicano, al emitir sus observaciones en torno a la Opinión Consultiva Número 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la vía que debe implementarse para garantizar el ejercicio del derecho de las personas transgénero, a que el Estado reconozca la identidad de género con la que se identifican, consideró que la naturaleza de un recurso per se no proporciona un parámetro claro y determinante para evaluar los requisitos que impone la Convención Americana.

- Expuso que la relevancia del recurso que garantice el acceso al derecho de cambio de nombre debe versar en que efectivamente logre los efectos buscados, sin que su naturaleza pueda ser una característica que prejuzgue su idoneidad o efectividad.

- Afirmó que la exigencia de acudir a un procedimiento jurisdiccional sumario con la finalidad de obtener la adecuación entre el nombre y sexo legales y aquellos que corresponden a la realidad psicosocial no es atentatoria en sí misma del ejercicio y tutela de los derechos al libre desarrollo de la personalidad.

- Destacó que la incidencia del procedimiento jurisdiccional en aspectos de la vida privada de los gobernados que deseen obtener la adecuación entre su nombre y sexo utilizados socialmente con los asentados en su acta de nacimiento, es la misma en el caso del procedimiento administrativo de rectificación y de la vía jurisdiccional, pues ambos exigen que se aporten pruebas que respalden la solicitud respectiva.

- Sostuvo que no obstante que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplaudió la adopción de un trámite simplificado en la Ciudad de México para permitir a las personas transgénero la adecuación entre su sexo legal y el género con el que se desenvuelven socialmente, el papel de ese organismo de derechos humanos no puede llegar al extremo de definir en forma expresa el medio por el cual cada Estado regula el acceso al ejercicio de un derecho pues ese aspecto recae enteramente en la discrecionalidad que otorga la Convención a los Estados en esta materia.

- Concluyó que el artículo cuestionado no vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la igualdad y a la no discriminación porque no impide la realización de una rectificación de un acta del Registro Civil para adecuar la identidad sexo-genérica, sino que únicamente se traduce en que la vía administrativa no sea la idónea para tal efecto, sino la judicial, lo que es congruente con el principio de seguridad jurídica.

- Agregó que aunque en el artículo fue establecida una distinción implícita basada en una categoría sospechosa, ello no constituye un trato discriminatorio porque la distinción está justificada, en la medida en que la limitación analizada persigue una finalidad constitucionalmente importante (salvaguardar los derechos a la personalidad jurídica y a la identidad), es idónea (la rectificación del acta en la vía jurisdiccional es un trámite riguroso en el que interviene una autoridad jurisdiccional para regular los actos del estado civil), necesaria

(existe discrepancia entre las atribuciones de los funcionarios administrativos y jurisdiccionales, además de que sólo los Jueces pueden efectuar un control difuso).

- Refirió que no pasaba inadvertida la existencia de los principios de Yogyakarta sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

Sin embargo, sostuvo que tal documento no conformaba un instrumento vinculante del derecho internacional de los derechos humanos porque esos principios no constituyen un tratado celebrado entre Estados y en todo caso, constituyen la opinión de especialistas en derechos humanos derivada de un seminario realizado en la ciudad de Yogyakarta, Indonesia, del seis al nueve de noviembre de dos mil seis.

- Insistió en que a pesar de que algunos gobiernos han adoptado tales principios como parámetros en el diseño e implementación de políticas públicas para la atención de las personas de la diversidad, lo cierto es que no forman parte de un tratado formal y, por ende, no constituyen un instrumento vinculante del derecho internacional de los derechos humanos.

- Enfatizó que la naturaleza de un recurso per se no proporciona un parámetro claro y determinante para establecer su idoneidad y efectividad y, aunque existen algunas prácticas internacionales y principios (no obligatorios) que permiten contemplar ciertos parámetros y líneas de acción en la materia para los Estados, ello no implica que se establezca una obligación jurídica a su cargo para determinar la vía idónea y efectiva para conseguir el reconocimiento de la identidad de género.

Lo anterior, porque hay un espacio de discrecionalidad en favor de los Estados en relación con los procesos que ponga a disposición de los individuos para garantizar el acceso al derecho de identidad y del nombre, de todas las personas, con base en consideración a su identidad de género, siempre limitado por las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su interpretación.

- Así, dado que la limitación analizada cumple con el test de proporcionalidad, declaró la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas, lo que llevó a modificar las consideraciones sustentadas por el Juez de Distrito, pero a confirmar el sentido de su sentencia.

- Hizo alusión a la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relacionada con el tópico relativo a la vía en la que debe tramitarse la solicitud de adecuación de los datos de identidad, de conformidad con la identidad de género autopercibida.

- Consideró que la resolución es acorde con la opinión consultiva referida en los tópicos relativos a la protección de la seguridad jurídica de terceros, ausencia de pruebas y límites del procedimiento de reconocimiento de identidad de género y adecuación de actas del Registro Civil.

Lo anterior, porque el procedimiento no puede tener como efecto la alteración en la titularidad de derechos y obligaciones que corresponden a la persona transgénero desde antes del cambio de su acta de nacimiento, lo que garantiza la seguridad jurídica de terceros con los que haya celebrado un acto o mantenga una relación relevante para el derecho.

- Resaltó que el diseño legislativo en el Estado de Guanajuato no exige el cumplimiento de requisitos excesivos o irracionales como el ofrecimiento de certificados médicos, pruebas físicas, psicológicas o psiquiátricas, operaciones quirúrgicas o terapias hormonales relacionadas con el cambio de género, para que pueda llevarse a cabo la modificación del acta originaria del Registro Civil.

- Agregó que la legislación guanajuatense no impide la adecuación integral de la identidad de género autopercibida debido a que el procedimiento relativo está basado en el consentimiento libre e informado del solicitante, es expedito y gratuito.

- Difirió con la recomendación de evitar la participación de terceros y del Ministerio Público en el trámite del procedimiento porque consideró que debe atenderse al respeto de la seguridad jurídica, pues su intervención debe permitirse siempre que sean titulares de derechos y obligaciones oponibles a la persona transgénero.

- Sostuvo que el procedimiento así concebido puede garantizar la protección de aquellas personas que podrían verse afectadas por la reasignación, por lo que la autoridad competente, para llevarlo a cabo de oficio a petición del Ministerio Público debe analizar la pertinencia de escuchar a terceros por el posible impacto que la alteración pudiese tener en sus derechos o en las condiciones de los actos realizados por estos.

- Destacó que las medidas implementadas para hacer efectivo el derecho al reconocimiento de la identidad de género no deben menoscabar el prin-

cipio de seguridad jurídica, pues además de garantizar los intereses de las personas transgénero, deben prever la protección de terceros con los que llegaron a celebrar actos jurídicos o a contraer obligaciones y de la sociedad en general.

- Estimó que tales razones eran congruentes con las directrices señaladas en la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito existe cuando en la resolución de los asuntos que son de su competencia sostienen criterios jurídicos contrarios respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia e independientemente de que exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios del caso, pues si el problema jurídico central es perfectamente identificable debe preferirse la certidumbre en las decisiones judiciales mediante la unidad interpretativa del orden jurídico.³

³ Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 72/2010 de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente

Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean contrarios; sin embargo, debe ponderarse que esa variación o diferencia no incida o determine el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos secundarios o accidentales que no modifiquen la situación examinada por los Tribunales Colegiados, sino que sólo forman parte de los hechos del asunto de origen.

En ese sentido, si aun siendo parecidas las cuestiones fácticas influyen en las decisiones tomadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es indudable que la contradicción de tesis no puede configurarse en tanto no podría emitirse un criterio único, ni tampoco posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto.

Lo contrario conllevaría a una revisión de los juicios o recursos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse en la resolución de la contradicción de tesis, sólo es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Así, en primer término, debe señalarse que los antecedentes que originaron los criterios denunciados tienen un denominador común consistente en que la parte quejosa solicitó a las autoridades administrativas competentes de sus respectivas entidades federativas la rectificación de su acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica; solicitud que les fue negada bajo la premisa de que para llevar a cabo esa clase de modificación debían tramitar un procedimiento en la vía judicial.

jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120).

Precisado lo anterior, es oportuno contrastar lo sostenido por el Pleno del Décimoseptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, a efecto de verificar si hay contradicción de criterios susceptible de dilucidarse en esta instancia.

El Pleno de Circuito estableció que el procedimiento administrativo sin homologación judicial es congruente para el trámite del cambio de nombre propio y de género, en tanto que los procedimientos que ameritan la intervención del Juez sujetan a las personas a cargas innecesarias relacionadas con la prueba, aunado a que el procedimiento administrativo sin homologación judicial satisface el fin legítimo de garantizar el cambio de nombre y sexo de las personas, que únicamente requiere el consentimiento libre e informado del solicitante.

En cambio, el Tribunal Colegiado concluyó que no obstante que hay un trato diferenciado para las personas transgénero por tener que acudir a un procedimiento jurisdiccional para modificar su acta de nacimiento, esa medida persigue una finalidad válida e importante desde el punto de vista constitucional, es idónea y necesaria para lograr la protección de la seguridad jurídica en relación con uno de los elementos que integran su identidad y en consonancia con el libre desarrollo de la personalidad.

Con base en lo anterior, esta Segunda Sala considera que existe contradicción de tesis entre el Pleno del Décimoseptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, pues concluyeron de manera distinta respecto del mismo problema jurídico sometido a su consideración, consistente en determinar si la vía judicial es adecuada para tramitar la rectificación del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

Lo anterior porque los tribunales contendientes partieron de hechos similares y sostuvieron conclusiones distintas, además de que las interpretaciones jurídicas que soportaron sus decisiones giraron en torno un mismo punto de derecho, consistente en el análisis de los diversos procedimientos para la rectificación del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

Consecuentemente, el punto de contradicción consiste en determinar cuál es la vía procedimental que brinda una mayor protección a los derechos humanos de las personas que solicitan la emisión de su acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que se exponen a continuación:

Previamente, es oportuno puntualizar que los Códigos Civiles para los Estados de Chihuahua y Guanajuato regulan de forma similar el trámite para la rectificación, modificación y nulidad de las actas del estado civil, en este caso las de nacimiento.

De una interpretación sistemática de los artículos 48,⁴ 130⁵ y 131 Ter⁶ del Código Civil para el Estado de Chihuahua, se obtiene que existen 2 vías procedimentales para la rectificación, modificación o nulidad de actas de nacimiento: i) la administrativa con una resolución homologada jurisdiccionalmente; y, ii) por resolución judicial.

⁴ "Artículo 48. Fuera del caso previsto por el artículo 130, inciso a) de este código, los vicios y demás irregularidades que haya en las actas, cuando no sean sustanciales, se subsanarán a petición de parte interesada por el jefe de la oficina por la vía administrativa con una resolución homologada jurisdiccionalmente, y cuando lo fueren, por resolución judicial, que será la única que pueda declarar la falsedad de lo asentado y la consecuente nulidad del acta."

⁵ "Artículo 130. La rectificación, modificación o nulidad de las actas del estado civil procede en la vía administrativa siempre que no haya afectación a la identidad de las personas ni a la sustancia del acto, y en los siguientes casos:

"a) Cuando sea necesario aclarar el acta con motivo de errores mecanográficos, ortográficos o de otra índole que no afecten los datos esenciales de aquella y que la corrección se deduzca directamente del acto asentado en la misma.

"b) Cuando sea necesario corregir el acta con motivo de algún error cometido al asentarla, que se demuestre con diversa acta del Registro Civil relacionada con el acto de que se trate y que sea de fecha anterior.

"c) Para anular el registro de nacimiento de una persona que presente diversa acta de nacimiento expedida por la autoridad competente de otro país, debidamente apostillada o legalizada por el país emisor.

"d) Cuando sea necesario modificar el sustantivo propio registrado en un acta por ser discriminatorio, peyorativo, denigrante, o que expone a la persona al ridículo, afectando su dignidad humana."

⁶ "Artículo 131 Ter. En ningún caso el jefe de la oficina deberá afectar con la rectificación, modificación o nulidad de las actas del estado civil, la identidad de las personas ni la sustancia del acto. "Se afecta la identidad de las personas, cuando se cambien los apellidos o el orden de los mismos y con ello se pierda la línea de filiación consanguínea con sus ascendientes o descendientes, que se desprenda de la propia acta o se pretenda crear una nueva.

"Se afecta la sustancia del acto, cuando se pretende generar diverso acto del estado civil al que se hizo constar en el acta de que se trata.

"De ser procedente cualquier rectificación o modificación en las actas del estado civil, se entenderá que se trata de la misma persona, haciéndolo constar en el documento correspondiente para los efectos legales a que haya lugar.

"La rectificación, modificación o nulidad decretada en la vía administrativa, es oponible a terceros, quienes solo se podrán oponer mediante el juicio que corresponda."

La vía administrativa procede siempre que no haya afectación a la identidad de la persona ni a la sustancia del acto; por ejemplo, cuando se trate de enmendar errores mecanográficos u ortográficos, o si su modificación deriva de la corrección de una acta distinta relacionada con ésta.

La vía judicial tiene lugar cuando la modificación afecta la identidad de la persona o la sustancia del acto, es decir, cuando son cambiados los apellidos o su orden y con ello se pierda la línea de filiación consanguínea; o bien, cuando se pretenda generar un acto del estado civil distinto al que se hizo constar. En esos casos, la rectificación o modificación constará en el documento respectivo.

Por otro lado, de un análisis de los artículos 136-A,⁷ 138,⁸ 139,⁹ 140-A¹⁰ y 141¹¹ del Código Civil para el Estado de Guanajuato se concluye que existen dos

⁷ "Artículo 136-A. Las modificaciones a las actas del estado civil, solamente se podrán realizar a través de aclaración administrativa o rectificación.

"La rectificación podrá ser administrativa o judicial.

"Cuando haya procesos o procedimientos que deriven en cambio de apellidos de niñas, niños y adolescentes, éstos tendrán el derecho a opinar y a ser tomados en cuenta, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez."

⁸ "Artículo 138. La rectificación administrativa se tramitará a petición del interesado ante la Dirección General del Registro Civil, siendo procedente en los siguientes casos:

"I. En las actas de nacimiento cuando el registrado ha venido utilizando una fecha de nacimiento o un nombre propio diverso al asentado en el acta y solicite ajustarlo a la realidad social, sin que se afecte su filiación y no se trate de los apellidos. En tratándose de cambio de fecha de nacimiento, no podrá solicitarse por aquella persona cuya adecuación implique un cambio en su capacidad de ejercicio;

"II. Errores que se adviertan de las actas del estado civil de donde se transcribieron los datos, siempre que no se trate de los apellidos; y

"III. La corrección de las actas del estado civil de los descendientes, cuando sus ascendientes hayan rectificado o aclarado sus actas respectivas, así como de aquellas actas que tengan relación directa con las originalmente modificadas.

"Cuando de la solicitud de rectificación se derive una aclaración, ésta se resolverá en el mismo procedimiento siempre y cuando tal aclaración sea necesaria para resolver la rectificación."

⁹ "Artículo 139. La rectificación administrativa se llevará a cabo bajo el procedimiento siguiente:

"I. El interesado o su representante legal deberá presentar su solicitud por escrito a la Dirección General del Registro Civil o ante el Oficial del Registro Civil, la cual contendrá:

"a) Nombre del solicitante;

"b) Firma autógrafa o huella digital del solicitante hecha en presencia del Oficial del Registro Civil o de personal de la dirección general;

"c) Autorización de las personas para imponerse del contenido del expediente y recibir documentos, en su nombre y representación; y,

"d) Precisión de los errores que contenga el acta que se pretende rectificar o las adecuaciones que amerite, expresando los argumentos en los cuales se sustenta la petición; y

"II. A la solicitud se acompañarán los siguientes documentos:

"a) Acta que se pretenda corregir, certificada por el Oficial del Registro Civil del lugar donde se asentó ésta; pudiendo requerirse copia reciente en los casos que determine el reglamento;

"b) Identificación oficial con fotografía del solicitante, conforme al reglamento; y,

"c) Los documentos suficientes que acrediten la petición del interesado.

vías para la modificación de las actas del estado civil: i) aclaración administrativa y ii) rectificación.

"Si la solicitud de rectificación de un acta del estado civil no fuere clara o no se acompañasen pruebas suficientes para acreditar su dicho, la Dirección General del Registro Civil prevendrá por una sola ocasión al interesado por un plazo de cinco días hábiles, para que la aclare o presente las pruebas, con el apercibimiento de que si no lo hiciere, se desechará de plano su petición.

"A efecto, de mejor proveer, la Dirección General del Registro Civil, podrá allegarse las pruebas y realizar las diligencias que estime convenientes, llevando a cabo las prevenciones necesarias.

"La Dirección General del Registro Civil, desahogará las pruebas y dictará resolución en un plazo de doce días hábiles.

"La Dirección General del Registro Civil emitirá la resolución en la que funde y motive la procedencia o improcedencia de la solicitud, ordenando en su caso la rectificación respectiva. Una vez que haya sido notificada la resolución al interesado, se comunicará a la Oficialía del Registro Civil a fin de que se realicen las anotaciones correspondientes.

"Todas las notificaciones derivadas de este procedimiento se efectuarán en los estrados de la Dirección General del Registro Civil.

"Una vez resuelta y asentada la rectificación, el dato que corresponda no podrá ser objeto de rectificación posterior. Tampoco podrá modificarse si la rectificación tuvo su origen en sentencia judicial.

"No se dará entrada a solicitud de rectificación administrativa que verse sobre la misma materia de otra que ya hubiere sido resuelta."

¹⁰ "Artículo 140-A. La rectificación judicial es procedente en los casos no previstos por los artículos 138 y 141 de este código. El interesado, deberá acudir ante el Juez competente para su trámite, en los términos que prescribe el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Guanajuato.

"Cuando la sentencia que conceda la rectificación de acta cause ejecutoria, se comunicará al Oficial del Registro Civil y éste asentará la anotación correspondiente en el acta rectificada."

¹¹ "Artículo 141. La aclaración de las actas del Registro Civil podrá solicitarse ante el propio Oficial o ante la Dirección General del Registro Civil, por la persona a quien se refiere el acta o su representante legal, y en los casos que proceda, respecto de las actas de defunción, podrán solicitarla las personas a las que se refiere el artículo 137-A de este código.

"Se podrá pedir la aclaración de cualquier acta del Registro Civil, en los casos siguientes:

"I. Cuando en las actas existan errores mecanográficos, ortográficos o de impresión que no afecten los datos esenciales de aquéllas;

"II. Cuando existan discordancias entre el nombre o apellidos asentados con los datos contenidos en el acta;

"III. En caso de ilegibilidad de caracteres;

"IV. Cuando exista omisión en los datos de localización del documento;

"V. Cuando se omitan el lugar de nacimiento o la nacionalidad en el acta;

"VI. En caso de errores o discordancias en las anotaciones ordenadas por la autoridad judicial;

"VII. En caso de discordancia entre el acta del libro original y el acta del libro duplicado o cuando se adviertan errores y omisiones del cotejo efectuado a los documentos contenidos en sus apéndices de donde se transcribieron los datos;

"VIII. Cuando existan abreviaturas de nombres y apellidos, siempre y cuando del mismo documento se puedan inferir, en los términos del Reglamento del Registro Civil;

"IX. Cuando el objetivo sea que sin modificar el acta original, se haga constar que el interesado, en su vida ordinaria, emplea solamente alguno de los nombres o apellidos que aparezcan en el acta, pero que se trate de la misma persona.

"X. Cuando en el acta aparezca error en el sexo del registrado;

"XI. Tratándose de actas de nacimiento, cuando la fecha de nacimiento se haya omitido o ésta se encuentre asentada en forma imprecisa, siempre y cuando no rompa el orden lógico-cronológico inmediato anterior o posterior con respecto a la fecha de registro; y,

La aclaración procede cuando se deban enmendar errores mecanográficos, discordancias entre el nombre y apellidos asentados con los datos contenidos en el acta, ilegibilidad de caracteres, omisión en los datos de localización de documentos, abreviaturas de nombres y apellidos, cuando se haga constar que el interesado emplea en su vida ordinaria solamente alguno de los nombres o apellidos, cuando aparezca error en el sexo del registrado, omisión en la fecha de nacimiento. En estos casos, conocerá del trámite el Oficial del Registro Civil.

Por otra parte, la rectificación puede ser administrativa o judicial.

La primera tiene lugar cuando se deban corregir errores en el nombre y fecha de nacimiento o errores derivados de la transcripción de datos o de la corrección de datos en las actas del estado civil de los descendientes del interesado y conocerá del trámite la Dirección General del Registro Civil; en tanto que la rectificación judicial procede en aquellos supuestos no contemplados en los artículos 138¹² y 141¹³ de dicho ordenamiento legal y corresponderá su conocimiento al juez competente.

"XII. En los casos de interpretación previstos en el Reglamento del Registro Civil, acorde a lo dispuesto en este código.

"El interesado deberá acompañar a su solicitud identificación oficial, copia autorizada del acta que se pretenda corregir así como los documentos en que funde la procedencia de la aclaración.

"El Oficial del Registro Civil recibirá la solicitud de aclaración y deberá resolver en un lapso de tres días hábiles contados a partir de la recepción de la misma. Siempre se levantará apéndice en los términos del párrafo segundo del artículo 49 de este código."

¹² "Artículo 138. La rectificación administrativa se tramitará a petición del interesado ante la Dirección General del Registro Civil, siendo procedente en los siguientes casos:

"I. En las actas de nacimiento cuando el registrado ha venido utilizando una fecha de nacimiento o un nombre propio diverso al asentado en el acta y solicite ajustarlo a la realidad social, sin que se afecte su filiación y no se trate de los apellidos. En tratándose de cambio de fecha de nacimiento, no podrá solicitarse por aquella persona cuya adecuación implique un cambio en su capacidad de ejercicio;

"II. Errores que se adviertan de las actas del estado civil de donde se transcribieron los datos, siempre que no se trate de los apellidos; y

"III. La corrección de las actas del estado civil de los descendientes, cuando sus ascendientes hayan rectificado o aclarado sus actas respectivas, así como de aquellas actas que tengan relación directa con las originalmente modificadas.

"Cuando de la solicitud de rectificación se derive una aclaración, ésta se resolverá en el mismo procedimiento siempre y cuando tal aclaración sea necesaria para resolver la rectificación."

¹³ "Artículo 141. La aclaración de las actas del Registro Civil podrá solicitarse ante el propio oficial o ante la Dirección General del Registro Civil, por la persona a quien se refiere el acta o su representante legal, y en los casos que proceda, respecto de las actas de defunción, podrán solicitarla las personas a las que se refiere el artículo 137-A de este código.

"Se podrá pedir la aclaración de cualquier acta del Registro Civil, en los casos siguientes:

"I. Cuando en las actas existan errores mecanográficos, ortográficos o de impresión que no afecten los datos esenciales de aquellas;

Por lo anterior, es válido concluir que las legislaciones de ambos estados disponen que el trámite para modificar o rectificar las actas de nacimiento será en la vía administrativa cuando se trate de corregir simples errores u omisiones y en la vía judicial para los casos no contemplados en esos supuestos, como lo es cuando derivan de una reasignación sexo-genérica.

Una vez precisado el marco jurídico de donde derivan los criterios contendientes, se debe resaltar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos pronunciamientos en torno a los derechos de las personas transgénero y también ha definido las directrices que se deben observar en los procedimientos relativos a la emisión de las actas de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte determinó en el amparo directo civil 6/2008 que el derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad implica necesariamente el reconocimiento al derecho a la identidad sexual y a la identidad de género, porque a partir de éstos el individuo se proyecta frente a sí mismo y dentro de una sociedad.

"II. Cuando existan discordancias entre el nombre o apellidos asentados con los datos contenidos en el acta;

"III. En caso de ilegibilidad de caracteres;

"IV. Cuando exista omisión en los datos de localización del documento;

"V. Cuando se omitan el lugar de nacimiento o la nacionalidad en el acta;

"VI. En caso de errores o discordancias en las anotaciones ordenadas por la autoridad judicial;

"VII. En caso de discordancia entre el acta del libro original y el acta del libro duplicado o cuando se adviertan errores y omisiones del cotejo efectuado a los documentos contenidos en sus apéndices de donde se transcribieron los datos;

"VIII. Cuando existan abreviaturas de nombres y apellidos, siempre y cuando del mismo documento se puedan inferir, en los términos del Reglamento del Registro Civil;

"IX. Cuando el objetivo sea que sin modificar el acta original, se haga constar que el interesado, en su vida ordinaria, emplea solamente alguno de los nombres o apellidos que aparezcan en el acta, pero que se trate de la misma persona.

"X. Cuando en el acta aparezca error en el sexo del registrado;

"XI. Tratándose de actas de nacimiento, cuando la fecha de nacimiento se haya omitido o ésta se encuentre asentada en forma imprecisa, siempre y cuando no rompa el orden lógico-cronológico inmediato anterior o posterior con respecto a la fecha de registro; y,

"XII. En los casos de interpretación previstos en el Reglamento del Registro Civil, acorde a lo dispuesto en este código.

"El interesado deberá acompañar a su solicitud identificación oficial, copia autorizada del acta que se pretenda corregir así como los documentos en que funde la procedencia de la aclaración.

"El Oficial del Registro Civil recibirá la solicitud de aclaración y deberá resolver en un lapso de tres días hábiles contados a partir de la recepción de la misma. Siempre se levantará apéndice en los términos del párrafo segundo del artículo 49 de este código."

Refirió que la reasignación sexual que decida una persona, que puede comprender o no una cirugía para ese fin, con el objeto de adecuar su estado psicosocial a su físico y, de ahí, vivir en el sexo con el que se identifica plenamente, constituye una decisión que forma parte del libre desarrollo de la personalidad, en tanto es una expresión de la individualidad de la persona respecto de su percepción sexual ante sí mismo.

Por lo que es contrario al libre desarrollo de la personalidad e identidad sexual mantener legalmente a una persona en un sexo con el cual no se identifica, pues sólo a partir del respeto a su identidad sexual mediante la adecuación de su sexo legal a su sexo psicosocial es que podrá realizar su proyecto vital que, en forma autónoma, tiene derecho de decidir.

Bajo esas premisas, fue considerado que si el acta de nacimiento de una persona transexual mantiene los datos con los que originalmente fue registrada a partir de la asignación del sexo biológico y solamente se realiza una nota marginal de la sentencia que otorgó la rectificación concedida, con la consiguiente publicidad de aquellos datos se vulneran sus derechos fundamentales, sin que se advierta razonabilidad alguna para limitarlos.

Además, fue precisado que la expedición de una nueva acta no significa que desaparezca su historia a partir de ese momento, pues todos aquellos actos realizados bajo una identidad anterior y que trajeran aparejados efectos jurídicos, son exigibles.

Esa postura fue retomada por esta Segunda Sala en el amparo en revisión 101/2019, en el sentido de que es incorrecto hablar de una "rectificación" como tal del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica, pues ello implica únicamente una anotación marginal, lo que afecta gravemente los derechos humanos a la identidad y a la vida privada; de ahí, que lo adecuado es hacer referencia al procedimiento de expedición del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

Ahora, como quedó anotado, la materia de esta contradicción de tesis es determinar cuál es la vía más adecuada desde el punto de vista de los derechos humanos para la expedición de una nueva acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica.

Ello a partir de que el Pleno del Décimoseptimo Circuito determinó que es la vía administrativa la más adecuada, porque impone menos cargas al

gobernado; en tanto que el Tribunal Colegiado referido sostuvo que es la vía judicial, pues de esa manera se otorga seguridad y certeza jurídica.

Esta Segunda Sala considera que la vía administrativa para la expedición o "rectificación" del acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica es la vía idónea para tutelar el derecho humano a la identidad de las personas transgénero, por las siguientes razones:

Como fue sostenido en el amparo en revisión 101/2019, el constreñir a la parte quejosa a desahogar el procedimiento judicial de "rectificación" de actas, transgrede los derechos humanos a la identidad y a la vida privada por dotar de una excesiva publicidad a la solicitud respectiva y provocar afectaciones indebidas e innecesarias en su vida privada, por una exposición desmedida de su pretensión de ajustar su acta de nacimiento a su identidad de género.

En la resolución de ese asunto, en primer lugar, fue señalado que el derecho a la identidad no es satisfecho con una mera anotación marginal, sino que para ello es necesaria la emisión de nuevos documentos de identificación.

Asimismo fue sostenido que el procedimiento judicial de "rectificación" de acta tiene un excesivo carácter público, lo que redundaría en la violación al derecho humano referido y al derecho a la intimidad, con el riesgo de generar que la parte solicitante sea sujeto de actos discriminatorios.

Aunado a lo anterior, fue sostenido que la vía administrativa no sólo permite cumplir con los principios de privacidad, sencillez y celeridad con las que deben contar este tipo de procedimientos que son instrumentales para el goce de un derecho humano, sino que además es apta para salvaguardar los derechos de terceros que, en su caso, pudiesen verse afectados con la emisión de un nuevo documento de identidad de la parte quejosa.

Además, se dijo que la vía judicial de "rectificación" de acta, representa una carga indebida e innecesaria para la obtención de una nueva acta de nacimiento, por lo que su empleo debería dejarse a salvo como última o ulterior instancia.

Por esas razones, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que aun en el caso de que no esté establecido expresamente en la legislación, en aplicación directa de los principios constitucionales y en una labor de interpretación e integración normativa, la vía administrativa registral es la idónea para salvaguardar el derecho humano a la identidad de

la parte quejosa, en tanto es susceptible de cumplir con los estándares de (I) privacidad; (II) sencillez; (III) expeditéz; y, (IV) la adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de una nueva acta de nacimiento.

Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte consideró en el amparo en revisión 1317/2017 que conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el trámite o procedimiento tendente al reconocimiento de la identidad de género auto-percibida consiste en un proceso de adscripción que cada persona tiene derecho a realizar de manera autónoma y en el cual Estado y la sociedad deben reconocer y respetar dicha adscripción identitaria, sin que la intervención de las autoridades estatales tenga carácter constitutiva.

Estimó que el procedimiento para la adecuación de la identidad de género auto-percibida debe ser integral, tanto con los datos como con los documentos en que se hace constar la identidad de la persona.

De manera que el procedimiento debe basarse únicamente en el consentimiento libre e informado del solicitante sin que se exijan requisitos como las certificaciones médicas o psicológicas u otros que puedan resultar irrazonables o patologizantes, bajo el principio según el cual la identidad de género no se prueba.

También sostuvo que los procedimientos respectivos deben ser confidenciales, por lo que los cambios, correcciones o adecuaciones en los registros y los documentos de identidad no deben reflejar los cambios de conformidad con la identidad de género.

Ello porque la publicidad no deseada sobre un cambio de identidad de género, consumado o en trámite, puede poner a la persona solicitante en una situación de mayor vulnerabilidad a diversos actos de discriminación en su contra, en su honor o en su reputación y a la postre puede significar un obstáculo mayor para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Portanto, determinó que tanto los procedimientos, como las rectificaciones realizadas a los registros y los documentos de identidad de conformidad con la identidad de género auto-percibida no deben ser de acceso público, ni tampoco deben figurar en el mismo documento de identidad.

Sin que ello implique que esa información no pueda ser accesible en caso de que sea requerida por las autoridades competentes, de conformidad con lo establecido por el derecho interno de cada Estado.

Asimismo, la Primera Sala estimó que los trámites relacionados con procesos registrales deben ser gratuitos o por lo menos tender a ser lo menos gravoso posible, sobre todo si se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Por último, resaltó que el cambio de nombre u otro dato esencial de las actas del estado civil, como lo es el sexo o el género, no libera ni exime de las obligaciones o responsabilidades contraídas con la identidad anterior; por lo que tal protección se debe garantizar por medio de distintos mecanismos legales que no impliquen, permitan o tengan como consecuencia el menos-cabo, la lesión o el sacrificio de los derechos fundamentales de las personas que solicitan la adecuación de la identidad de género.

Con base en lo anterior, el trámite para la expedición o adición de un acta de nacimiento por reasignación sexo-genérica, la vía administrativa registral, a diferencia de la judicial, es idónea y de mayor protección a los derechos humanos de las personas transgénero que la solicitan, particularmente a la identidad y a la privacidad, dado que esta clase de trámites es susceptible de cumplir con los estándares de (I) privacidad; (II) sencillez; (III) expeditividad; y, (IV) la adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento.

En tanto que el procedimiento judicial de rectificación está lejos de considerarse la vía idónea en la cual deba integrarse la emisión de un acta de nacimiento en donde se modifique el nombre y sexo de la parte quejosa, por dotar de una excesiva publicidad a la solicitud de la parte quejosa y, consecuentemente, provocar afectaciones indebidas y del todo innecesarias en su vida privada, ante una exposición desmedida de su pretensión de ajustar su acta de nacimiento a la identidad de género.

Lo anterior, no significa que esta Corte Constitucional considere que la vía judicial resulta, en todos los casos, inadecuada para dar trámite a este tipo de cambios en documentos de identidad ya que pueden existir procedimientos materialmente jurisdiccionales para el cambio de actas de nacimiento por reasignación sexo-genérica, siempre que cumplan con los principios de expeditividad, sencillez, privacidad y con la emisión de un nuevo documento.

Por las razones expresadas, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis con los siguientes título, subtítulo y texto.

REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS

DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y GUANAJUATO). Con base en el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, que implica el reconocimiento a la identidad sexual y a la identidad de género, así como a la privacidad, la vía idónea para la adecuación o expedición de las actas de nacimiento por reasignación sexo-genérica es la administrativa registral, en tanto cumple con los estándares de privacidad, sencillez, expeditéz y adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento, coincidente con la identidad de género autopercibida de la persona solicitante, a diferencia de la vía judicial que dota de una excesiva publicidad a la solicitud respectiva y provoca afectaciones indebidas e innecesarias en la vida privada de aquélla, al implicar una exposición desmedida de su pretensión de ajustar su acta de nacimiento a su identidad de género.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia XVI.1o.A. J/47 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 56, Tomo II, julio de 2018, página 1421, con número de registro digital: 2017457.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REASIGNACIÓN SEXO-GENÉRICA. LA VÍA ADMINISTRATIVA REGISTRAL ES LA IDÓNEA PARA LA ADECUACIÓN O EXPEDICIÓN DE LAS ACTAS DE NACIMIENTO POR ESE MOTIVO (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE CHIHUAHUA Y GUANAJUATO).

Con base en el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, que implica el reconocimiento a la identidad sexual y a la identidad de género, así como a la privacidad, la vía idónea para la adecuación o expedición de las actas de nacimiento por reasignación sexo-genérica es la administrativa registral, en tanto cumple con los estándares de privacidad, sencillez, expeditividad y adecuada protección de la identidad de género mediante la emisión de un nuevo documento, coincidente con la identidad de género autopercebida de la persona solicitante, a diferencia de la vía judicial que dota de una excesiva publicidad a la solicitud respectiva y provoca afectaciones indebidas e innecesarias en la vida privada de aquélla, al implicar una exposición desmedida de su pretensión de ajustar su acta de nacimiento a su identidad de género.

2a./J. 173/2019 (10a.)

Contradicción de tesis 346/2019. Entre las sustentadas por el Pleno del Decimoséptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 21 de noviembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Layne Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Pleno del Decimoséptimo Circuito, al resolver la contradicción de tesis 6/2018, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos en revisión 42/2017, 313/2016, 80/2017, 35/2017 y 40/2018.

Tesis de jurisprudencia 173/2019 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil diecinueve.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO PUEDE FUNGIR COMO PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN CONTRA LAS DETERMINACIONES QUE ADOPTE, EN LAS QUE TENGA POR CUMPLIDA UNA EJECUTORIA DE AMPARO DIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 422/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 15 DE ENERO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta denuncia de contradicción de tesis.¹

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.²

TERCERO.—**Antecedentes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias que, en síntesis, son los siguientes:

¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, pues se refiere a la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, sin que se estime necesaria la intervención del Pleno.

² Toda vez que fue formulada por los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, quienes emitieron uno de los criterios contendientes.

1. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito

A) Recurso de inconformidad 25/2019

- Una persona física, por propio derecho, promovió juicio de **amparo directo** contra la sentencia dictada por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de México en los autos de los recursos de revisión RR. 259/2017 y 565/2017 acumulados, promovidos por la citada persona y el director de Legalización y del Periódico Oficial Gaceta de Gobierno, en cumplimiento al fallo emitido en el juicio de amparo directo 581/2017, misma que ordenó dejar sin efecto la sentencia de seis de julio de dos mil diecisiete, dictada en los recursos de revisión 259/2017 y 565/2017 acumulados, y dictar una nueva sentencia.

- El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en sesión plenaria de veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, **concedió** el amparo.

- Mediante auto de veinte de marzo de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del referido órgano jurisdiccional tuvo por **cumplida** la ejecutoria de amparo.

- En desacuerdo con lo anterior, la citada persona física, por propio derecho, **interpuso recurso de inconformidad**, el cual se resolvió en sesión de seis de junio de dos mil diecinueve por el Tribunal Colegiado en cita, en el sentido de declararlo infundado y determinó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- El Tribunal Colegiado era competente para conocer y resolver el recurso de inconformidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 103, fracción I y 107, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, 201, fracción I, de la Ley de Amparo, 37, fracción IV, 38 y 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 3/2015, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que adiciona el similar 3/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil quince, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito, que en su acuerdo tercero, fracción II, se refiere a la jurisdicción territorial de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, por tratarse de un acuerdo en el que se tuvo por cumplida la ejecutoria

de amparo por un Magistrado adscrito a un órgano jurisdiccional con sede dentro del territorio donde ese Tribunal Colegiado de Circuito ejerce jurisdicción.

- Era aplicable para efectos de la competencia, lo dispuesto en los puntos cuarto, fracción IV y octavo del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, modificado mediante diversos instrumentos normativos, el último, de cinco de septiembre de dos mil diecisiete.

- Expresó que no era obstáculo el hecho de que el acuerdo recurrido hubiera sido emitido por el propio ponente en el asunto y que, por tanto, pudiera considerarse que debió ser ponente diverso Magistrado integrante de ese Tribunal Colegiado de Circuito, como lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), en relación con el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo; toda vez que, en el caso, no existe disposición expresa que establezca un impedimento en tal sentido, ni ese Tribunal Colegiado consideraba que debiera aplicarse, de manera analógica, el referido criterio jurisprudencial.

- Ante la existencia de la jurisprudencia VII.2o.T. J/37 (10a.), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, de título y subtítulo: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO.", denunció la contradicción de criterios.

B) Recurso de inconformidad 30/2019

- Una persona moral, por conducto de su representante legal, promovió juicio de **amparo directo** contra la sentencia dictada en el expediente 731/18-11-02-3-OT, por la Segunda Sala Regional Norte-Este del Estado de México, la que confirmó la resolución impugnada.

- Por auto de cinco de octubre de dos mil dieciocho, la Magistrada presidenta del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito admitió a trámite la demanda bajo el número de amparo directo 500/2018.

- En sesión plenaria de diecisiete de enero de dos mil diecinueve, el citado órgano jurisdiccional emitió sentencia, en la cual determinó **conceder** el amparo.

- Por acuerdo de dos de abril de dos mil diecinueve, el Magistrado presidente del mencionado Tribunal Colegiado de Circuito determinó tener por **cumplida** la ejecutoria de amparo.

- Inconforme con lo anterior, la referida persona moral, por conducto de su autorizado, **interpuso recurso de inconformidad**.

- Mediante proveído de presidencia emitido el ocho de mayo de dos mil diecinueve por el citado Tribunal Colegiado, se admitió a trámite bajo el número de expediente de inconformidad 30/2019 y resolvió en sesión de seis de junio de dos mil diecinueve como infundado.

De igual forma que en el diverso recurso de inconformidad 25/2019 antes referido, el Tribunal Colegiado expresó argumentos semejantes, en cuanto a que no era obstáculo el hecho de que el acuerdo recurrido hubiera sido emitido por el propio ponente en el asunto y que, por tanto, pudiera considerarse que debió ser ponente diverso Magistrado integrante de ese Tribunal Colegiado de Circuito, como lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), en relación con el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo.

Indicó que, ante la existencia de la jurisprudencia VII.2o.T. J/37 (10a.), sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, denunció la contradicción de criterios.

2. Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito

A) Recursos de inconformidad 7/2018 y 9/2018

- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a través de su apoderado, promovió juicio de **amparo directo** contra la Junta Especial Número Veintidós de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Xalapa, Veracruz, respecto del acto reclamado consistente en el laudo pronunciado el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, en el expediente laboral 791/2013.

- Por otra parte, una persona física promovió juicio de amparo directo contra el acto de la Junta Especial Número Veintidós de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en la referida ciudad, consistente en el laudo pronunciado el veinticuatro de junio de dos mil dieciséis, en el referido expediente laboral.

- Correspondió conocer de las demandas al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, el que, mediante auto de presidencia de diez de febrero de dos mil diecisiete, admitió la primera demanda de amparo y la registró bajo el número 103/2017, relacionado con el diverso 104/2017, por existir identidad en el acto reclamado; aclarándose que se admitía dicha demanda contra la Junta responsable como autoridad ordenadora, y no así por lo que hacía a la misma Junta laboral como autoridad ejecutora.

- El citado órgano jurisdiccional, por auto de presidencia de diez de febrero posterior, admitió la segunda demanda de amparo, la cual registró bajo el número 104/2017, relacionado con el diverso 103/2017, por existir identidad en el acto reclamado.

- En sesión de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el referido Tribunal Colegiado **concedió** el amparo en ambos juicios.

- Por acuerdos de veintisiete de abril de dos mil dieciocho, emitidos por el presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, declaró **cumplida** las ejecutorias dictadas en los juicios de amparo directo 103/2017 y 104/2017.

- Contra la determinación anterior, el tercero interesado (una persona física), a través de su autorizado en el juicio de amparo 103/2017; asimismo, la misma persona, en su carácter de quejoso en el diverso juicio de amparo 104/2017, **interpuso recurso de inconformidad**.

- En diverso auto, el presidente del citado Tribunal Colegiado registró el primero de los recursos de inconformidad bajo el número 7/2018, y requirió al inconforme para que aclarara si interponía los citados recursos en ambos juicios de amparo directo 103/2017 y 104/2017 o únicamente en el 103/2017.

- Por escrito recibido en la oficialía de partes del citado órgano colegiado, el tercero interesado señaló que el recurso debía tenerse por presentado en ambos juicios de amparo directo; por tanto, mediante auto de treinta de mayo de dos mil dieciocho, se admitió a trámite (recurso de inconformidad 7/2018),

así como su ampliación; asimismo, por auto de seis de junio del mismo año, registró el diverso recurso bajo el número 9/2018 y lo admitió a trámite, así como su ampliación.

- En sesión de cinco de julio de dos mil dieciocho, el referido Tribunal Colegiado resolvió fundados los recursos de inconformidad, en los que determinó, en lo que aquí importa, lo siguiente:

- A efecto de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad de dicha tarea, el Magistrado presidente de ese órgano colegiado no podía fungir como ponente en la resolución del recurso de inconformidad interpuesto contra su propia determinación, tal como se proveyó en el acuerdo de admisión del recurso por el presidente de ese tribunal.

- Lo anterior se explicaba, pues conforme lo establecido en los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo vigente, el recurso de inconformidad es el medio de defensa contemplado para las partes en el juicio de amparo directo (e indirecto) contra la determinación judicial que tiene por cumplida la ejecutoria constitucional, que acorde con los puntos décimo, décimo primero y décimo segundo del instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se modifican el inciso d) de la fracción VI y la fracción XVI, y se deroga la fracción XIV del punto segundo; se modifica la fracción IV, y se adiciona una fracción V, respecto del punto cuarto; se modifica la fracción I, párrafo primero, y se adiciona una fracción IV, respecto del punto octavo; se modifican el párrafo segundo y la fracción IV, del punto noveno, y se modifican los puntos décimo y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en tratándose del amparo directo corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito pronunciarse en forma unitaria sobre el cumplimiento de una ejecutoria concesoria de la protección de la Justicia de la Unión y, contra de éste, procede el recurso de inconformidad que, a su vez, de acuerdo a la competencia delegada en términos del aludido instrumento normativo, será el Pleno del mismo tribunal quien deba revisar o verificar la legalidad de la resolución emitida por aquel funcionario judicial, para así poderle atribuir el carácter de definitiva.

- Que cuando se tratara de un recurso de inconformidad del que debiera conocer un Tribunal Colegiado de Circuito, una vez que estuviera debidamente

integrado el expediente, esto es, en estado de resolución, debía turnarse para la elaboración del proyecto correspondiente en términos del artículo 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cualquiera de los Magistrados integrantes del órgano, con exclusión de su presidente, ya que no sería lógico jurídicamente que fuera el propio presidente quien realizara el proyecto de resolución en el que se revisa la determinación que adoptó en funciones de calificador en forma unitaria del cumplimiento dado al fallo protector.

- Añadió que cobraba aplicación al caso, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE TRÁMITE."

B) Recurso de inconformidad 8/2018

- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por conducto de su apoderado, promovió juicio de **amparo directo** contra la Junta Especial Número Veintidós de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Xalapa de Enríquez, Veracruz, en su carácter de ordenadora y ejecutora, contra el laudo dictado en un juicio laboral.

- El presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, mediante acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil diecisiete admitió a trámite la demanda, solamente por lo que hace a la Junta responsable como ordenadora, no así como ejecutora; ordenó formar el juicio de amparo directo laboral 129/2017, señaló que, al encontrarse ese asunto relacionado con el amparo directo 130/2017, por existir identidad en el acto reclamado y autoridad responsable, era conveniente que se vieran en la misma sesión.

- En sesión de uno de febrero de dos mil dieciocho, el referido Tribunal Colegiado de Circuito resolvió **conceder** el amparo.

- Por acuerdo de presidencia del citado órgano colegiado de dieciocho de mayo de dos mil dieciocho, se declaró que la ejecutoria de amparo fue **cumplida**.

- Contra la determinación anterior, una persona física, en su carácter de tercero interesada, **interpuso recurso de inconformidad**.

- Mediante proveído de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, el presidente del Tribunal Colegiado lo registró bajo el número de recurso de inconformidad 8/2018 y, previamente a admitirlo, requirió a la inconforme para que aclarara si interponía el recurso de inconformidad únicamente en el amparo directo 129/2017, o también en su relacionado 130/2017; apercibida que de no aclarar lo conducente, se le tendría por interpuesto únicamente en el primero de los señalados.

- Por escrito presentado ante la oficialía de partes del mencionado órgano jurisdiccional el treinta y uno de mayo siguiente, la inconforme, a través de su autorizado, precisó que el recurso de inconformidad lo interponía en ambos juicios de amparo.

- Mediante auto de presidencia de uno de junio de dos mil dieciocho, se admitió a trámite el recurso de inconformidad y se registró el diverso recurso en el amparo citado en último término, al que le correspondió el número 11/2018.

- En sesión de diez de agosto de dos mil dieciocho, el mencionado Tribunal Colegiado declaró fundado el recurso de inconformidad, adujo de forma semejante, lo que expresó en los recursos de inconformidad precisados en el inciso A), en cuanto a la competencia, fundamentos y razonamientos, en esencia, que no sería lógico jurídicamente que fuera el propio Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito el que realizara el proyecto de resolución en el que se revisa el acuerdo que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo directo, ello con el fin de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad de dicha tarea.

C) Recurso de inconformidad 11/2018

- Una persona física, mediante escrito presentado el nueve de agosto de dos mil dieciséis, ante la Junta Especial Número Veintidós de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con sede en Xalapa, Veracruz, promovió juicio de **amparo directo** contra el acto reclamado, consistente en el laudo pronunciado el veintisiete de junio de dos mil dieciséis, en un expediente laboral.

- El presidente del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, por acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, admitió a trámite la demanda, lo que originó la formación del juicio de amparo directo laboral 130/2017; señaló que, al encontrarse este asunto relacionado con el amparo directo 129/2017, por existir identidad en el acto reclamado y autoridad responsable, era conveniente que se vieran en la misma sesión.

- En sesión de uno de febrero de dos mil dieciocho, el mencionado órgano jurisdiccional emitió sentencia en la que **concedió** el amparo.

- Por resolución de dieciocho de mayo siguiente, el presidente del referido órgano jurisdiccional tuvo por **cumplida** la ejecutoria de amparo (130/2017 relacionado con el diverso 129/2017).

- En proveído de veintiocho de mayo de dos mil dieciocho, el presidente del citado Tribunal Colegiado registró el diverso recurso de inconformidad 8/2018 y, previamente a admitirlo, requirió a la parte inconforme para que aclarara si interponía el recurso de inconformidad únicamente en el amparo directo 129/2017, o también en su relacionado 130/2017.

- Mediante escrito presentado el treinta y uno de mayo siguiente, la inconforme, a través de su autorizado, precisó que el **recurso de inconformidad** lo interponía en ambos juicios de amparo (tanto en el 129/2017, como en el 130/2017); por tanto, en auto de presidencia de uno de junio posterior, se admitió a trámite el referido recurso de inconformidad 8/2018, en el cual se ordenó, con copia certificada del recurso de mérito y de ese propio acuerdo, formar y registrar el diverso recurso de inconformidad relativo al juicio de amparo directo 130/2017; lo que ocurrió por acuerdo de presidencia de seis de junio de dos mil dieciocho, formándose el recurso de inconformidad número 11/2018.

- En sesión de diez de agosto de dos mil dieciocho, el referido Tribunal Colegiado resolvió fundado el recurso de inconformidad, en el que sostuvo, de manera semejante, lo que refirió en los recursos de inconformidad con los que se ha dado noticia en los incisos A) y B) del mismo órgano colegiado, en cuanto a la competencia, fundamentos y razonamientos, en esencia, que no sería lógico jurídicamente que fuera el propio Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito el que realizara el proyecto de resolución en el que se revisa el acuerdo que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo directo, ello con el fin de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad de dicha tarea.

D) Recurso de inconformidad 15/2018

- Una persona física, a través de su apoderado, promovió juicio de **amparo directo** contra la Junta Especial Número Cincuenta y Cuatro de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Orizaba, Veracruz, respecto del acto reclamado consistente en el laudo dictado el doce de enero de dos mil dieciséis, en un expediente laboral.

- Del asunto conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, el que, por auto de presidencia de veintinueve de abril de dos mil dieciséis, admitió la demanda de amparo por lo que atañe a la Junta responsable registrándola bajo el número 264/2016, y desechó por la autoridad ejecutora, actuario adscrito a la Junta Especial Número Cincuenta y Cuatro de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con residencia en Orizaba, Veracruz.

- Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social promovió amparo adhesivo, mismo que mediante auto de presidencia de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, se admitió a trámite.

- En sesión de seis de abril de dos mil diecisiete, el referido Tribunal Colegiado emitió sentencia, en la que **concedió** el amparo al quejoso principal y negó el amparo adhesivo.

- Mediante proveído de seis de julio de dos mil dieciocho, emitido por el presidente del mencionado Tribunal Colegiado de Circuito, declaró **cumplida** la ejecutoria de amparo.

- Inconforme con lo anterior, la citada persona física, a través de sus autorizados, **interpuso recurso de inconformidad**.

- En sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, el citado Tribunal Colegiado resolvió fundado el recurso de inconformidad, en el que, en lo que interesa, determinó, de manera similar, lo que refirió en los recursos de inconformidad con los que se ha dado noticia en los incisos A), B) y C) en cuanto a la competencia, fundamentos y razonamientos, en esencia, respecto a que no sería lógico jurídicamente que fuera el propio Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito el que realizara el proyecto de resolución en el que se revisa el acuerdo que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo directo, ello con el fin de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad de dicha tarea.

De los citados asuntos derivó la tesis de jurisprudencia VII.2o.T. J/37 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO."³

³ El texto dice: "Los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo establecen el recurso de inconformidad como el medio de defensa en el juicio de amparo, directo e indirecto, contra la determinación

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Ahora, procede determinar si existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por los tribunales contendientes y, para tal propósito, importa destacar que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar en la jurisprudencia P/J. 72/2010 y los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo abrogada, estableció que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.⁴

judicial que tiene por cumplida la ejecutoria constitucional que, de conformidad con los puntos décimo primero y décimo segundo del instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se modifican el inciso d) de la fracción VI y la fracción XVI, y se deroga la fracción XIV, del punto segundo; se modifica la fracción IV, y se adiciona una fracción V, respecto del punto cuarto; se modifica la fracción I, párrafo primero, y se adiciona una fracción IV, respecto del punto octavo; se modifican el párrafo segundo y la fracción IV, del punto noveno, y se modifican los puntos décimo y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito; a partir de su entrada en vigor, corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito pronunciarse sobre el cumplimiento de una ejecutoria concesoria de amparo directo, por lo que, contra esa determinación procede dicho recurso, cuya competencia fue delegada, en términos del instrumento normativo aludido, para que sea el Pleno del propio tribunal de su adscripción el que deba revisar y verificar la legalidad de la resolución emitida por aquel funcionario judicial, para así atribuirle el carácter de definitiva. En consecuencia, cuando el expediente del recurso esté debidamente integrado, esto es, en estado de resolución, con fundamento en el artículo 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe turnarse para la elaboración del proyecto respectivo a cualquiera de los Magistrados integrantes del órgano, con exclusión de su presidente, ya que no es lógico ni jurídico que sea el propio presidente quien elabore el proyecto de resolución en el que se revisa la determinación que adoptó en funciones de calificador del cumplimiento dado al fallo protector, todo esto a efecto de garantizar, además, la transparencia en el ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad en dicha tarea. Lo anterior se concluye conforme a la lógica que aplicó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del recurso de reclamación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 652, de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE TRÁMITE.". Datos de localización: Tesis de jurisprudencia VII.2o.T. J/37 (10a.) de los Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo III, noviembre de 2018, registro digital: 2018510, consultable en la página 2091 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas».

⁴ Jurisprudencia que, en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de la ley de la materia, continua en vigor, y es plenamente aplicable a lo establecido en el artículo 225 de esa ley.

El rubro de la citada jurisprudencia establece lo siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁵

De la jurisprudencia transcrita se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas

⁵ El texto indica: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Datos de localización: Tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, registro digital: 164120, consultable en la página 7.

sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Precisado lo anterior, de los aspectos relevantes que se desprenden de las ejecutorias que dieron origen a los criterios que se consideran discrepantes –arriba descritas–, **esta Segunda Sala advierte que sí existe la contradicción de tesis denunciada**, debido a que los Tribunales Colegiados contendientes examinaron una misma cuestión jurídica, consistente en determinar, concretamente, si los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden fungir como ponentes de los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra aquellas determinaciones que adoptan en la que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo y si con ello se preserva o no el principio de imparcialidad judicial; empero, arribaron a conclusiones encontradas.

Por un lado, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** afirmó que el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito puede ser el ponente del proyecto de resolución en un recurso de inconformidad interpuesto contra el acuerdo que emitió, en el que determina tener por cumplida la ejecutoria de amparo directo, y que no era obstáculo considerar que debió ser ponente diverso Magistrado integrante del citado órgano jurisdiccional, como lo consideró la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), en relación con el recurso de reclamación previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo; toda vez que no existe disposición expresa que establezca un

impedimento en tal sentido, ni ese Tribunal Colegiado consideraba que debiera aplicarse, de manera analógica, el referido criterio jurisprudencial.

En cambio, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito** determinó que, a efecto de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad de dicha tarea, el Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito no podía fungir como ponente en la resolución del recurso de inconformidad interpuesto contra la determinación que el mismo adoptó en la que tiene por cumplida una ejecutoria de amparo directo.

De forma que el asunto debía turnarse para la elaboración del proyecto correspondiente, en términos del artículo 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a cualquiera de los Magistrados integrantes del órgano, con exclusión de su presidente, ya que no sería lógico jurídicamente que fuera el propio presidente quien realizara el proyecto de resolución en el que se revisa la determinación que adoptó en funciones de calificador en forma unitaria del cumplimiento dado al fallo protector.

Por lo que cobraba aplicación, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), sustentada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE TRÁMITE."⁶

De los asuntos resueltos por el citado Tribunal Colegiado de Circuito derivó la jurisprudencia VII.2o.T. J/37 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO."⁷

⁶ El texto dice: "Acorde con el artículo 103 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, el recurso de reclamación constituye un medio de defensa para las partes en el juicio de amparo contra las determinaciones de trámite del presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, a efecto de que su Pleno revise o verifique la legalidad de las providencias emitidas por aquél, para así poderles atribuir el carácter de definitivas. Así, respecto a la finalidad de tal recurso, sería jurídicamente ilógico que dicho presidente sea el ponente del proyecto de resolución en el que se revisa la determinación de trámite que adoptó en el desempeño de sus funciones.". Datos de localización: Tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.) de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, registro digital: 2006610, consultable en la página 652 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

⁷ El texto indica: "Los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo establecen el recurso de inconformidad como el medio de defensa en el juicio de amparo, directo e indirecto, contra la determinación

En ese sentido, es posible concluir que, en el caso, existe la contradicción de tesis, pues ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente en cuanto a si los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden fungir como ponentes de los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra aquellas determinaciones que adopten en las que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo y si con ello se preserva o no el principio de imparcialidad judicial.

No pasa inadvertida la existencia de la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.),⁸ sustentada por esta Segunda Sala y que ese criterio fue utilizado por

judicial que tiene por cumplida la ejecutoria constitucional que, de conformidad con los puntos décimo, décimo primero y décimo segundo del instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se modifican el inciso d) de la fracción VI y la fracción XVI, y se deroga la fracción XIV, del punto segundo; se modifica la fracción IV, y se adiciona una fracción V, respecto del punto cuarto; se modifica la fracción I, párrafo primero, y se adiciona una fracción IV, respecto del punto octavo; se modifican el párrafo segundo y la fracción IV, del punto noveno, y se modifican los puntos décimo y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito; a partir de su entrada en vigor, corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito pronunciarse sobre el cumplimiento de una ejecutoria concesoria de amparo directo, por lo que, contra esa determinación procede dicho recurso, cuya competencia fue delegada, en términos del instrumento normativo aludido, para que sea el Pleno del propio tribunal de su adscripción el que deba revisar y verificar la legalidad de la resolución emitida por aquel funcionario judicial, para así atribuirle el carácter de definitiva. En consecuencia, cuando el expediente del recurso esté debidamente integrado, esto es, en estado de resolución, con fundamento en el artículo 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debe turnarse para la elaboración del proyecto respectivo a cualquiera de los Magistrados integrantes del órgano, con exclusión de su presidente, ya que no es lógico ni jurídico que sea el propio presidente quien elabore el proyecto de resolución en el que se revisa la determinación que adoptó en funciones de calificador del cumplimiento dado al fallo protector, todo esto a efecto de garantizar, además, la transparencia en el ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad en dicha tarea. Lo anterior se concluye conforme a la lógica que aplicó la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del recurso de reclamación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 652, de título y subtítulo: 'RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE TRÁMITE.'. Datos de localización: Tesis de jurisprudencia VII.2o.T. J/37 (10a.) de los Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo III, noviembre de 2018, registro digital: 2018510, consultable en la página 2091.

⁸ El título y subtítulo dicen: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE TRÁMITE."

los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para resolver los asuntos sometidos a su consideración; sin embargo, se advierte que la presente contradicción de tesis no se resuelve con el citado criterio, toda vez que esa jurisprudencia no se refiere exactamente a los recursos de inconformidad, sino a los de reclamación. En ese contexto, a fin de generar seguridad jurídica, se estima conveniente resolver el presente asunto.

De ahí que el punto jurídico a dilucidar en esta contradicción es el relativo a determinar: *¿Si los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden fungir como ponentes en los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra sus propias determinaciones en las que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo y si con ello se transgrede o no el principio de imparcialidad judicial?*

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A fin de resolver el punto de divergencia que conforma esta contradicción de tesis, en principio, es menester citar las consideraciones expresadas en la contradicción de tesis 465/2013, resuelta por esta Segunda Sala en sesión de veintiséis de marzo de dos mil catorce,⁹ en la que determinó lo siguiente:

"... Cabe mencionar que para la solución de esta divergencia de criterios deberá tomarse en consideración la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, toda vez que las resoluciones en conflicto se emitieron cuando se encontraba vigente dicho ordenamiento.

"Ahora, en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ... se encuentra previsto el derecho fundamental de acceso a la justicia, el cual consiste en la posibilidad real y efectiva que tienen en su favor los gobernados de acudir ante los tribunales a dilucidar sus pretensiones, así como el correlativo deber jurídico de éstos de tramitarlas y resolverlas en los términos fijados por las leyes.

"Asimismo, establece que los órganos judiciales, al resolver las controversias que se les planteen, deberán atender los principios de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita.

⁹ Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. El Ministro Sergio A. Valls Hernández emitió su voto en contra.

"El principio de justicia imparcial consiste en que el juzgador emita una resolución no sólo apegada a derecho, sino que no dé lugar a considerar que existió inclinación o emulación respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

"En la exposición de motivos que dio origen a la reforma del artículo 17 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, se señaló lo siguiente:

"... La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos.'

"De lo anterior se advierte que la tutela judicial efectiva no está limitada al trámite y decisión de los asuntos que se sometan a la potestad de los órganos jurisdiccionales, sino que también debe comprender ciertos aspectos que permitan suponer que el fallo no esté afectado de parcialidad objetiva o subjetiva.

"Así, el principio de imparcialidad establecido en el artículo 17 constitucional es una condición esencial que debe regir la actuación de los servidores públicos que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer o perjudicar indebidamente a alguna de ellas.

"Ahora, respecto de la cuestión a dilucidar, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que a efecto de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar la imparcialidad de dicha tarea, los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden fungir como ponentes en la resolución de los recursos de reclamación interpuestos en contra de sus propias determinaciones.

"... de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Amparo abrogada,¹⁰ el recurso de reclamación es un medio de defensa para

¹⁰ "Artículo 103. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

las partes en el juicio de amparo en contra (sic) las determinaciones de trámite de los Ministros o Magistrados presidentes del respectivo tribunal a efecto de que el Pleno de estos órganos colegiados revise o verifique la legalidad de las providencias emitidas por dicho funcionario judicial, para así poderles atribuir el carácter de definitivas; en consecuencia, no sería lógico jurídicamente que fuera él quien realizara el proyecto de resolución en el que se revisa la determinación que adoptó en funciones de presidente.

"No pasa inadvertido a esta Sala que en la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no hay disposición alguna en la que se haya establecido lo anterior; sin embargo, el criterio adoptado en esta resolución atiende a razones de orden lógico y práctico, refuerza el mandato de imparcialidad establecido en el artículo 17 constitucional y, aunque no es la legislación aplicable, es acorde con lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo vigente ... que sirve de referente para el criterio en cuestión. ..."

La citada contradicción de tesis dio lugar a la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE TRÁMITE."¹¹

En aquella contradicción de tesis se precisó que no pasaba inadvertido que en la Ley de Amparo abrogada y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada.

"El órgano jurisdiccional que deba conocer el fondo del asunto resolverá de plano este recurso, dentro de los quince días siguientes a la interposición del mismo.

"Si se estima que el recurso fue interpuesto sin motivo, se impondrá al recurrente o a su representante, o a su abogado, o a ambos, una multa de diez a ciento veinte días de salario."

¹¹ El texto dispone: "Acorde con el artículo 103 de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, el recurso de reclamación constituye un medio de defensa para las partes en el juicio de amparo contra las determinaciones de trámite del presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, a efecto de que su Pleno revise o verifique la legalidad de las providencias emitidas por aquél, para así poderles atribuir el carácter de definitivas. Así, respecto a la finalidad de tal recurso, sería jurídicamente ilógico que dicho presidente sea el ponente del proyecto de resolución en el que se revisa la determinación de trámite que adoptó en el desempeño de sus funciones.". Datos de localización: Tesis de jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, registro digital: 2006610, consultable en la página 652.

Federación no existía disposición alguna en la que se haya establecido que los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden fungir como ponentes en la resolución de los recursos de reclamación interpuestos contra sus propias determinaciones; sin embargo, el criterio adoptado atendía a razones de orden lógico y práctico, a efecto de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y reforzar el mandato de imparcialidad consagrado en el artículo 17 constitucional.

De manera que no era lógico jurídicamente que fueran los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito los que realizaran el proyecto de resolución en el que revisaran las determinaciones que ellos mismos adoptaron en un acuerdo de trámite.

Ahora, esta Segunda Sala considera que si bien la citada contradicción de tesis se resolvió conforme el texto de la Ley de Amparo abrogada y, además, se pronunció específicamente sobre el recurso de reclamación, lo cierto es que sus consideraciones son de utilidad, aplicadas por analogía, para resolver esta contradicción de tesis.

En efecto, de conformidad con lo establecido en los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo¹² vigente, el recurso de inconformidad es un medio de

¹² "Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

"Artículo 202. El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación.

"La persona extraña a juicio que resulte afectada por el cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo también podrá interponer el recurso de inconformidad en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior, si ya había tenido conocimiento de lo actuado ante el órgano judicial de amparo; en caso contrario, el plazo de quince días se contará a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de la afectación. En cualquier caso, la persona extraña al juicio de amparo sólo podrá alegar en contra del cumplimiento o ejecución indebidos de la ejecutoria en cuanto la afecten, pero no en contra de la ejecutoria misma.

"Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los

defensa para las partes en el juicio de amparo, entre otras, contra aquellas determinaciones en las que se tenga por cumplida una ejecutoria de amparo.

De igual forma que en aquella contradicción de tesis, en la Ley de Amparo vigente y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no existe disposición expresa respecto a que los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden fungir como ponentes en el proyecto de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra sus propias determinaciones en las que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo.

En consecuencia, tal como se resolvió en dicha contradicción de tesis, por razones de orden lógico y práctico, con el fin de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y reforzar el mandato de imparcialidad establecido en el artículo 17 constitucional, se estima que los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden fungir como ponentes en el proyecto de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra sus propias determinaciones en las que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo.

Máxime que actualmente ya existe disposición en la Ley de Amparo vigente que establece de manera expresa que el ponente para el dictado de la resolución en un recurso de reclamación sea un Ministro o Magistrado distinto de su presidente, tal es el caso del artículo 105 de la Ley de Amparo, que dice:

"Artículo 105. El órgano jurisdiccional que deba conocer del asunto resolverá en un plazo máximo de diez días; el ponente será un Ministro o Magistrado distinto de su presidente."

Precepto que aplicado al caso, por analogía, lleva a concluir que los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no pueden fungir como ponentes en los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad en los que se revisen aquellas determinaciones que ellos mismos adoptaron en las que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo.

prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo."

Lo anterior es así, pues sería ilógico que un Magistrado presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito funja como ponente en el proyecto de resolución del recurso de inconformidad en el que se debe revisar la determinación que adoptó en el desempeño de sus funciones, con lo cual se persigue garantizar la transparencia en el ejercicio de las potestades confiadas legalmente y preservar el mandato de imparcialidad previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

Consecuentemente, conforme a lo establecido en los numerales 41, fracción II,¹³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 105 de la Ley de Amparo vigente, aplicado analógicamente, el asunto se debe turnar a cualquiera de los otros Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito, con exclusión de su presidente, para que realice el proyecto de resolución de los recursos de inconformidad, toda vez que, se insiste, no sería lógico ni jurídico que sea éste quien formule el proyecto de resolución en el que revise la determinación que adoptó en funciones de calificador del cumplimiento dado a una sentencia de amparo directo.

Sin que pase inadvertido, por un lado, lo dispuesto en el Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en el que en sus puntos cuarto fracciones IV, octavo, fracción IV y noveno, segundo párrafo, señala:

"... Cuarto. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos segundo y tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

"...

¹³ "Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito:

"I. Llevar la representación y la correspondencia oficial del tribunal;

"II. Turnar los asuntos entre los Magistrados que integren el tribunal;

"III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente;

"IV. Dirigir los debates y conservar el orden durante las sesiones;

"V. Firmar las resoluciones del tribunal, con el Magistrado ponente y el secretario de acuerdos, y

"VI. Las demás que establezcan las leyes."

"IV. Los incidentes de inejecución derivados del incumplimiento de una sentencia de amparo, del incidente de repetición del acto reclamado y del incidente de inejecución derivado de la falta de acatamiento de lo resuelto en un incidente para la determinación de la forma y cuantía de la restitución correspondiente al cumplimiento sustituto de una sentencia de amparo, conforme a lo dispuesto en el acuerdo general plenario respectivo, así como los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en las fracciones I, II y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, derivados de sentencias concesorias dictadas tanto en amparo directo como en indirecto, y (modificada mediante instrumentos normativos del nueve de septiembre de dos mil trece, y del cinco de septiembre de dos mil diecisiete) ...

"...

"Octavo. La remisión de los expedientes a los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetará, con independencia de los acuerdos administrativos que pudieran existir, a las reglas siguientes:

"...

"IV. Los recursos de inconformidad interpuestos en contra de las determinaciones de los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo, que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de esa naturaleza u ordenen el archivo definitivo del asunto, así como las que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado en amparo directo, serán del conocimiento de ese mismo órgano colegiado. (Adicionada mediante instrumento normativo del cinco de septiembre de dos mil diecisiete)

"Los Tribunales Colegiados de Circuito no podrán objetar su competencia e informarán a la Secretaría General de Acuerdos cuando resuelvan los asuntos que les hayan correspondido, en términos del punto décimo tercero de este acuerdo general.

"Noveno. En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del punto cuarto del presente acuerdo general, el Tribunal Colegiado de Circuito procederá en los términos siguientes:

"...

"En el caso de los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en el artículo 201, fracción III, de la Ley de Amparo, los Tribuna-

les Colegiados de Circuito, en ejercicio de la competencia delegada, podrán: (Adicionado mediante instrumento normativo del nueve de septiembre de dos mil trece y modificado mediante instrumento normativo del cinco de septiembre de dos mil diecisiete)

"I. Desecharlos, declararlos improcedentes o sin materia;

"II. Ordenar la reposición del procedimiento respectivo;

"III. Declararlos infundados, o

"IV. Emitir dictamen en que se consideren fundados y, por ende, se remitan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se resuelva lo conducente. Previamente a la remisión, se ordenará la notificación del dictamen a las partes por conducto del presidente del mismo Tribunal Colegiado de Circuito, del Juzgado de Distrito o del Tribunal Unitario de Circuito, según corresponda, recabando las constancias que lo acrediten." (modificada mediante instrumento normativo del cinco de septiembre de dos mil diecisiete) (el subrayado es propio)

Por otro lado, el instrumento normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, por el que se modifican diversas disposiciones del Acuerdo General Número 5/2013 referido, que en sus transitorios primero y cuarto dispone:

"Transitorios:

"Primero. El presente instrumento normativo entrará en vigor el día de su aprobación.

"...

"Cuarto. Lo previsto en este instrumento normativo será aplicable respecto de los recursos de inconformidad interpuestos contra las resoluciones emitidas por los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, en las que declaren cumplida una sentencia de amparo directo, declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de esa naturaleza u ordenen el archivo definitivo del asunto, así como las que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado en amparo directo; y respecto de las determinaciones que se adopten sobre la procedencia del cumplimiento sustituto, que se dicten al día siguiente de la aprobación de este instrumento normativo." (el subrayado es propio)

Así como los considerandos octavo, noveno, décimo y décimo segundo del citado instrumento normativo, que indican lo siguiente:

"Octavo. De la interpretación de lo previsto en los artículos 192, 193, 196, 198 y 199, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador se refiere al 'órgano judicial de amparo', indistintamente, para aludir a facultades que se pueden ejercer tanto por el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito, como por el Pleno de un tribunal de esa naturaleza;

"Noveno. Si bien existe el criterio jurisprudencial de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, que lleva por rubro y datos de localización: 'INCONFORMIDAD. EL ACUERDO DE QUE LA EJECUTORIA SE ENCUENTRA CUMPLIDA O NO, DEBE EMITIRSE POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, NO ÚNICAMENTE POR SU PRESIDENTE; DE LO CONTRARIO, DEBE ORDENARSE REPONER EL PROCEDIMIENTO.' (Novena Época, 2a./J. 42/98, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, junio de 1998, página 107, registro: 195968), lo cierto es que dicho criterio deriva de la interpretación de lo previsto en la Ley de Amparo abrogada, aunado a que en la Ley de Amparo vigente, se ha establecido un auténtico recurso para controvertir los acuerdos que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo, los que declaren que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de esta índole u ordene el archivo definitivo del asunto, así como los que declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado en amparo directo, los que deberán dictarse por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito que hubiere emitido la sentencia concesoria respectiva;

"Décimo. Con el objeto de precisar el supuesto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede delegar su competencia originaria a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201, fracciones I, II y III, de la Ley de Amparo, tratándose del cumplimiento de sentencias dictadas en amparo directo, atendiendo al principio de justicia pronta garantizado en el artículo 17, párrafo segundo, constitucional, debe concluirse que la competencia para resolver sobre el acatamiento de una sentencia de esa naturaleza, para determinar si existe imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de amparo directo u ordenar el archivo definitivo del asunto, así como para pronunciarse sobre las denuncias de repetición del acto reclamado, corresponde al presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito tomando en cuenta, incluso, la experiencia adquirida por los integrantes de esos órganos colegiados al resolver en competencia delegada por este Alto Tribunal, los recursos de inconformidad interpuestos en términos de lo previsto en ese supuesto normativo, tratándose de

sentencias de amparo indirecto, como se precisa en la parte final de la fracción IV del punto cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013;

"...

"Décimo segundo. En virtud de lo expuesto, así como de la experiencia obtenida con la aplicación del Acuerdo General Plenario 5/2013 antes citado, y con el objeto de garantizar el derecho fundamental de justicia pronta reconocido en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, se estima necesario modificar el Acuerdo General Plenario 5/2013, con el propósito de que, por un lado, en aplicación estricta del párrafo tercero de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal y del artículo 205 de la Ley de Amparo, sean los propios órganos jurisdiccionales que tramitaron el juicio de amparo los que conozcan y resuelvan en primera instancia con efectos vinculantes cuando cause estado la interlocutoria respectiva, las solicitudes de cumplimiento sustituto, de modo tal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación solamente se ocupe de aquellas gestiones que se le planteen en los incidentes de inejecución radicados ante ella, para el único propósito de que ordene dejar sin efecto el dictamen por virtud del cual se le remitió el expediente respectivo, y disponga la devolución de los autos al órgano jurisdiccional que conoció del juicio para tramitar y resolver incidentalmente si ha lugar o no a dicha sustitución, y en su caso, la cuantificación de los daños y perjuicios, decisión que cualquiera que sea su sentido será impugnabile a través del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso h), del mismo ordenamiento, del cual habrán de hacerse cargo los Tribunales Colegiados de Circuito; por otro, para delegar a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para conocer de los recursos de inconformidad que se interpongan en términos de lo previsto en las fracciones I, II y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, en contra de las resoluciones que emitan los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de lo previsto en los artículos 196 y 199 de esa ley reglamentaria, en las que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo, declaren la imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de esa naturaleza u ordenen el archivo definitivo del asunto e incluso, declaren sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado en amparo directo; y, por otro más, delegar a los Tribunales Colegiados de Circuito la competencia para conocer de los recursos de inconformidad que se interpongan en términos de lo previsto en la fracción II del citado artículo 201, en contra de las resoluciones de los Jueces de Distrito que declaren la imposibilidad material o jurídica para cumplir una sentencia de amparo indirecto o bien, las que ordenen el archivo definitivo de un asunto.

"En consecuencia, con fundamento en los preceptos legales mencionados, así como en la fracción XXI del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expide el presente instrumento normativo en virtud del cual:

"Único. Se modifican el inciso D) de la fracción VI y la fracción XVI ... del punto segundo, se modifica la fracción IV y se adiciona una fracción V, respecto del punto cuarto; se modifica la fracción I, párrafo primero, y se adiciona una fracción IV, respecto del punto octavo; se modifican el párrafo segundo y la fracción IV, del punto noveno, y se modifican los puntos décimo y décimo tercero, párrafo segundo, del Acuerdo General Plenario 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, para quedar como sigue: ..." (el subrayado es propio)

Ello, pues como se observa, el Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado en sesión privada de cinco de septiembre de dos mil diecisiete, delegó en los Tribunales Colegiados de Circuito su competencia originaria para conocer de los recursos de inconformidad que se interpongan en términos de lo previsto en las fracciones I, II y III del artículo 201 de la Ley de Amparo, contra las resoluciones que emitan los presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito, conforme a lo dispuesto en los artículos 196 y 199 de esa ley reglamentaria, en las que, en lo que aquí interesa, tengan por cumplida una sentencia de amparo directo.

Asimismo, el instrumento normativo modificatorio del acuerdo antes citado únicamente dispuso que corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito emitir los acuerdos que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo, entre otras.

Sin embargo, esta Segunda Sala no advierte que en el citado Acuerdo General Plenario Número 5/2013 ni en su instrumento normativo modificatorio, exista disposición alguna que establezca que los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito pueden fungir o no como ponentes en el proyecto de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra aquellas determinaciones que adopten en la que tengan por cumplida una sentencia de amparo directo; de ahí que deban imperar los razonamientos hasta aquí expuestos.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala estima que siendo congruentes con lo resuelto en la contradicción de tesis 465/2013, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 41/2014 (10a.) y lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo vigente, aplicado analógicamente, por razones de orden lógico y

práctico, a efecto de garantizar la transparencia de la revisión del ejercicio de las potestades confiadas legalmente y reforzar el mandato de imparcialidad consagrado en el artículo 17 constitucional, los Magistrados presidentes de los Tribunales Colegiados de Circuito no deben fungir como ponentes en los proyectos de resolución de los recursos de inconformidad interpuestos contra aquellas determinaciones adoptadas por ellos mismos en las que tengan por cumplida una ejecutoria de amparo directo.

Por tanto, conforme lo establecido en el numeral 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley de Amparo vigente, aplicado por analogía, el asunto se debe turnar para que realice el proyecto de resolución del recurso de inconformidad a cualquiera de los otros Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito, con exclusión de su presidente.

SEXTO.—En consecuencia, y bajo las consideraciones ya señaladas, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO PUEDE FUNGIR COMO PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN CONTRA LAS DETERMINACIONES QUE ADOPTE, EN LAS QUE TENGA POR CUMPLIDA UNA EJECUTORIA DE AMPARO DIRECTO. Conforme a los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo, así como al instrumento normativo modificadorio del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de inconformidad es un medio de defensa para las partes en el juicio de amparo, que procede, entre otras, contra aquellas determinaciones en las que el presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito tenga por cumplida una ejecutoria de amparo directo, a efecto de que su Pleno revise o verifique la legalidad de las decisiones emitidas por aquél, para atribuirles el carácter de definitivas. Así, respecto a la finalidad de tal recurso, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no puede fungir como ponente del proyecto de resolución contra las determinaciones que adopte, en las que tenga por cumplida una ejecutoria de amparo directo. Por tanto, de acuerdo con los artículos 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 105 de la Ley de Amparo, aplicado por analogía, el asunto debe turnarse a cualquiera de los otros Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito para que formule el proyecto de resolución del citado medio de impugnación, con lo que se preserva el principio de imparcialidad judicial.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO PUEDE FUNGIR COMO PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN CONTRA LAS DETERMINACIONES QUE ADOPTE, EN LAS QUE TENGA POR CUMPLIDA UNA EJECUTORIA DE AMPARO DIRECTO. Conforme a los artículos 201 y 202 de la Ley de Amparo, así como al Instrumento Normativo Modificatorio del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de inconformidad es un medio de defensa para las partes en el juicio de amparo, que procede, entre otras, contra aquellas determinaciones en las que el presidente del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito tenga por cumplida una ejecutoria de amparo directo, a efecto de que su Pleno revise o verifique la legalidad de las decisiones emiti-

das por aquél, para atribuirles el carácter de definitivas. Así, respecto a la finalidad de tal recurso, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no puede fungir como ponente del proyecto de resolución contra las determinaciones que adopte, en las que tenga por cumplida una ejecutoria de amparo directo. Por tanto, de acuerdo con los artículos 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 105 de la Ley de Amparo, aplicado por analogía, el asunto debe turnarse a cualquiera de los otros Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito para que formule el proyecto de resolución del citado medio de impugnación, con lo que se preserva el principio de imparcialidad judicial.

2a./J. 12/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 422/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito y Segundo en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 15 de enero de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Tesis y criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al resolver los recursos de inconformidad 7/2018, 9/2018, 8/2018, 11/2018 y 15/2018, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia número VII.2o.T. J/37 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SER PONENTE DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN EN EL QUE SE REVISAN SUS ACUERDOS DE CUMPLIMIENTO DE EJECUTORIAS DE AMPARO DIRECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo III, noviembre de 2018, página 2091, con número de registro digital: 2018510, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver los recursos de inconformidad 25/2019 y 30/2019.

Tesis de jurisprudencia 12/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de enero de dos mil veinte.

Nota: El Instrumento Normativo Aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil trece, por el que se modifica el Acuerdo General Número 5/2013 citado, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 3, septiembre de 2013, página 2726, con número de registro digital: 2385.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Subsección 3. POR SUSTITUCIÓN

CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. EL PLANTEAMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS PUEDE INTRODUCIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN SE HAYA DEMANDADO SU NULIDAD.

SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA 11/2019. PLENO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 4 DE DICIEMBRE DE 2019. CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK, QUIEN MANIFESTÓ QUE FORMULARÍA VOTO CONCURRENTE. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **cuatro de diciembre de dos mil diecinueve**.

VISTO para resolver el expediente relativo a la solicitud de sustitución de jurisprudencia identificado al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la solicitud de sustitución de jurisprudencia.** Mediante oficio con folio electrónico 70175/2019 presentado el nueve de octubre de dos mil diecinueve a través del Módulo de Intercomunicación para la Transmisión Electrónica de Documentación entre los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado presidente del Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito informó que, en sesión de veinticuatro de septiembre del año en curso, el citado Pleno de Circuito resolvió, por mayoría de votos, solicitar a esta Segunda Sala la sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 95/2009, de rubro: "CONTRATO

COLECTIVO DE TRABAJO. NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD SUSCEPTIBLE DE SER SEÑALADO COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, PERO SÍ PUEDE SER PLANTEADA LA ILEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIEMPRE Y CUANDO SE HAYA PLANTEADO SU NULIDAD EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN."

SEGUNDO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En proveído de catorce de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formó el expediente **11/2019** y admitió a trámite la solicitud de sustitución de jurisprudencia; asimismo, ordenó la radicación del expediente en esta Segunda Sala y lo turnó para su estudio al Ministro Alberto Pérez Dayán.

Mediante acuerdo de treinta de octubre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Segunda Sala determinó el avocamiento al conocimiento del asunto y, previo registro de ingreso, ordenó remitir los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente solicitud de sustitución de jurisprudencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 94, décimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 230, fracción II, de la Ley de Amparo, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en lo establecido en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece; en atención a que se trata de la solicitud de sustitución de una jurisprudencia emitida por esta Segunda Sala, sin que resulte necesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La solicitud de sustitución de jurisprudencia proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en el artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo, debido a que fue formulada por el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito a partir de la petición que al efecto formuló el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

TERCERO.—**Procedencia.** El artículo 230, fracción II, de la Ley de Amparo dispone que "cualquiera de los Plenos de Circuito, previa petición de alguno de los Magistrados de los Tribunales Colegiados de su Circuito y con motivo de un caso concreto una vez resuelto, **podrán solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, que**

sustituya la jurisprudencia que hayan establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviarían los Plenos de Circuito al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o a la Sala correspondiente, debe ser aprobada por la mayoría de sus integrantes¹; de ahí que la sustitución de una jurisprudencia, se encuentra condicionada a la concurrencia de los supuestos siguientes:

I. Que algún Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito haga formal petición al Pleno de Circuito al que pertenezca;

II. Que el Pleno de Circuito correspondiente apruebe, al menos por la mayoría de sus integrantes, solicitar la sustitución de jurisprudencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

III. Que la petición de origen se formule con motivo de un caso concreto resuelto; y,

IV. Que se expresen las razones por las cuales se considera necesario sustituir la jurisprudencia respectiva.

Al respecto, en el caso concreto:

I. Los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, mediante oficio 55/2019-ST de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, formularon la petición de sustitución de jurisprudencia ante el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito.

II. Derivado de la petición descrita en el numeral precedente, por resolución de veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito aprobó, por mayoría de votos, elevar la solicitud de sustitución de jurisprudencia a esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. La petición de origen formulada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito partió del conocimiento de los juicios de amparo directo *****, *****, y ***** de su índice, derivados de un juicio laboral en el que los trabajadores demandaron el despido del que fueron sujetos por virtud de la aplicación de la cláusula 56¹ del

¹ **"Cláusula 56. Cuando algún trabajador deje de pertenecer al sindicato por cualquier causa, con excepción del caso mencionado en la cláusula 14 de este contrato, el propio sindicato tendrá derecho a pedir a la empresa su separación del servicio y ésta queda obli-**

contrato colectivo de trabajo celebrado entre el Sindicato Nacional Unidad y Progreso de la Industria de la Transformación del Acero para Productos Tubulares y sus derivados y la empresa patronal.

Al respecto, en las ejecutorias de amparo de tres de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, con base en la aplicación, al menos en su criterio sustancial, de la jurisprudencia cuya sustitución se solicita –2a./J. 95/2009–, analizó la constitucionalidad de la cláusula contractual referida en el párrafo precedente con base en el razonamiento que se reproduce a continuación:

"Así lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 95/2009, del siguiente rubro: 'CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD SUSCEPTIBLE DE SER SEÑALADO COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, PERO SÍ PUEDE SER PLANTEADA LA ILEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIEMPRE Y CUANDO SE HAYA PLANTEADO SU NULIDAD EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN.' (transcribe)

"Ahora bien, **pese a que en la especie, el actor aquí quejoso no demandó expresamente la nulidad de la cláusula 56** del pacto colectivo laboral aplicable, que contiene la denominada cláusula de exclusión por separación o expulsión, pues del contexto integral de la demanda natural se aprecia que si bien cita la invocada convención, pero en referencia sustancialmente al hecho de que en una asamblea general ordinaria de esa agrupación sindical no podía determinarse la separación de su empleo, **de lo que se colige que fundamentalmente controvierte el acuerdo tomado en esa asamblea; sin embargo, omitió plantear específicamente la nulidad de esa cláusula.**

"No obstante lo anterior, este órgano colegiado considera que **la jurisprudencia supratranscrita (2a./J. 95/2009) no puede ni debe ser aplicada al caso en forma literal**, pues ocasionaría que este tribunal se abstuviera de

gada a despedirlo inmediatamente sin pago de indemnización alguna y sin incurrir en responsabilidad frente al o los afectados, ya que dicha responsabilidad será íntegramente del sindicato. A la petición de separación, el sindicato deberá acompañar copia autorizada por el Comité Ejecutivo de los documentos que se relacionan directamente con la renuncia o expulsión, siendo obligación exclusiva del sindicato la de sujetarse al procedimiento que determine la ley y sus propios estatutos, sin que esta obligación implique facultad alguna de la empresa para juzgar la procedencia o improcedencia en la aceptación de la renuncia o de la expulsión. La empresa procederá a esta separación, según lo dispuesto en el artículo 395 de la ley."

abordar el estudio de la inconstitucionalidad e ilegalidad de la cláusula impugnada en este amparo directo, como concepto de violación. ...

"De modo tal que si ninguna disposición general o individual puede quedar al margen de escrutinio constitucional, **se procede al análisis de la cláusula 56 del contrato colectivo de que se trata.**

"A lo que se arriba en primer lugar porque en el caso concreto el quejoso formula conceptos de violación que en esencia ya había expresado en la demanda laboral, en el sentido de que la cláusula 56 del contrato colectivo de trabajo de que se trata viola los artículos 5o. y 122 constitucionales, porque faculta al patrón a terminar las relaciones laborales por el solo hecho de ser expulsado del sindicato, lo cual atentó contra sus derechos humanos; y en segundo, porque ninguna norma jurídica puede escapar al control constitucional. ..."

Cabe precisar que, a partir de ese análisis de constitucionalidad, declaró que la cláusula contractual viola los derechos a la libertad de trabajo y a la libertad sindical con base en el criterio sustancial contenido en la tesis LIX/2001, «con número de registro digital: 189779», de esta Segunda Sala de rubro: "CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN POR SEPARACIÓN. LOS ARTÍCULOS 395 Y 413 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE AUTORIZAN, RESPECTIVAMENTE, SU INCORPORACIÓN EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y EN LOS CONTRATOS-LEY, SON VIOLATORIOS DE LOS ARTÍCULOS 5o., 9o. Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.",² pues, bajo

² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, mayo de 2001, página 443, que dice:

"CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN POR SEPARACIÓN. LOS ARTÍCULOS 395 Y 413 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE AUTORIZAN, RESPECTIVAMENTE, SU INCORPORACIÓN EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y EN LOS CONTRATOS-LEY, SON VIOLATORIOS DE LOS ARTÍCULOS 5o., 9o. Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Los artículos señalados de la Ley Federal del Trabajo que autorizan que en los contratos colectivos de trabajo y en los contratos-ley se incorpore la cláusula de exclusión por separación, lo que permite que el patrón, sin responsabilidad, remueva de su trabajo a la persona que le indique el sindicato que tenga la administración del contrato, por haber renunciado al mismo, transgreden lo dispuesto en el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto que éste sólo autoriza que puede privarse a una persona de su trabajo lícito por resolución judicial, cuando se afecten derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que señale la ley, cuando se ofendan derechos de la sociedad, supuestos diversos a la privación del trabajo por aplicación de la cláusula de exclusión por separación. Además, también infringen los artículos 9 y 123, apartado A, fracción XVI, de la propia Carta Magna, de conformidad con los criterios establecidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de jurisprudencia P./J. 28/95 y P./J. 43/99, de rubros: 'CÁMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACIÓN OBLIGATORIA. EL ARTÍCULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN ESTABLECIDA POR EL ARTÍCULO 9o. CONSTITUCIONAL.' y 'SINDI-

su consideración, "si a virtud de sobrevenir una reforma constitucional y/o legal que deja sin efecto esa prerrogativa del patrón o del sindicato, como por ejemplo la 'cláusula de exclusión por separación' que implica que **si un empleado deja de pertenecer al sindicato en automático puede ser dado de baja del empleo sin responsabilidad para el patrón**, para quedar derogada esa porción normativa, al considerar el legislador o el Constituyente Permanente que tal manera de regular las relaciones obrero patronales es violatorio de la libertad sindical; entonces, *ipso jure*, la cláusula que permitía lo contrario, debe estimarse ya sin sustento y contrario a la ley o a la Constitución Federal y si el sindicato y el patrón no lo han ajustado al nuevo marco normativo, el trabajador estará legitimado para demandar en el amparo su inaplicación por **violar derechos fundamentales y humanos previstos tanto en la Constitución Federal como en tratados internacionales en los que México es Parte**".

IV. El Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito, al presentar la solicitud de sustitución de la jurisprudencia 2a./J. 95/2009, de rubro: "CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD SUSCEPTIBLE DE SER SEÑALADO COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, PERO SÍ PUEDE SER PLANTEADA LA ILEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIEMPRE Y CUANDO SE HAYA PLANTEADO SU NULIDAD EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN.", expuso las razones que considera ameritan el cambio de criterio, las cuales se sintetizan a continuación:

a. El criterio ya no es consistente con la tutela a los derechos humanos, pues actualmente imperan los principios contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en su texto derivado de la reforma de diez de junio de dos mil once, conforme a los cuales todas las autoridades del país, dentro del ámbito de su competencia, están obligadas a velar por los derechos huma-

CACIÓN ÚNICA. LAS LEYES O ESTATUTOS QUE LA PREVÉN, VIOLAN LA LIBERTAD SINDICAL CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN X, CONSTITUCIONAL.", pues lo dispuesto en los señalados artículos de la Ley Federal del Trabajo es notoriamente contrario a los principios de libertad sindical y de asociación, puesto que resulta contradictorio y, por lo mismo, inaceptable jurídicamente, que en la Constitución Federal se establezcan esas garantías, conforme a las cuales, según la interpretación contenida en las referidas jurisprudencias, la persona tiene la libertad de pertenecer a la asociación o sindicato, o bien, de renunciar a ellos y en los mencionados preceptos de la ley secundaria se prevé como consecuencia del ejercicio del derecho a renunciar, la pérdida del trabajo. Finalmente, el hecho de que con el ejercicio de un derecho consagrado constitucionalmente pueda ser separado del trabajo de acuerdo con lo dispuesto en una ley secundaria, que permite introducir en las convenciones colectivas aquella figura, resulta censurable conforme al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Ley Fundamental."

nos reconocidos en la propia Carta Magna y en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

b. Este artículo 1o. constitucional en relación con el diverso 133 de la misma Ley Fundamental revelan que los órganos jurisdiccionales deben realizar un control de convencionalidad y constitucionalidad *ex officio*, esto es, aun cuando: i) no se trate de un Juez de Control y ii) no exista solicitud expresa de las partes, al tenor de las tesis 1a. CCCLX/2013 (10a.), «con número de registro digital: 2005116», de título y subtítulo: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE." y 1a./J. 4/2016 (10a.), «con número de registro digital: 2010954», de título y subtítulo: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO."

c. Tratándose de procedimientos de control concentrado, el tema de inconstitucionalidad o inconvencionalidad forma parte de la litis constitucional y, por ende, es viable que la pretensión de un análisis a ese nivel de una cláusula de un contrato colectivo de trabajo se introduzca en el juicio de amparo a efecto de que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento se pronuncie, sin que deba exigirse como presupuesto que se haya demandado la nulidad de esa cláusula en el juicio natural como acción laboral.

d. Sobre todo tratándose de casos como los que dieron origen a la solicitud de sustitución de jurisprudencia que ahora se plantea, en los que el fundamento legal de la cláusula contractual fue declarado inconstitucional por este Alto Tribunal y, en ese tenor, no se encuentra vigente al tenor de la tesis 2a. LIX/2001, de rubro: "CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN POR SEPARACIÓN. LOS ARTÍCULOS 395 Y 413 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE AUTORIZAN, RESPECTIVAMENTE, SU INCORPORACIÓN EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO Y EN LOS CONTRATOS-LEY, SON VIOLATORIOS DE LOS ARTÍCULOS 5o., 9o. Y 123, APARTADO A, FRACCIÓN XVI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

CUARTO.—Fijación de la litis. Es de atenderse a la jurisprudencia cuya sustitución se solicita, a saber:

"CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD SUSCEPTIBLE DE SER SEÑALADO COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, PERO SÍ PUEDE SER PLANTEADA LA ILEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIEMPRE Y CUANDO SE HAYA PLANTEADO SU NULIDAD EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN.—De los artículos 33, 386, 387, 391, 396 y 400 a 403 de la Ley Federal del Trabajo, se advierte que el contrato colectivo de trabajo es un acuerdo entre

un grupo de trabajadores representados por una organización sindical, con un patrono o un grupo de patronos, con una empresa o una industria, en su carácter de unidades económicas de producción o distribución de bienes o servicios, para establecer las condiciones de trabajo según las cuales aquéllos prestarán un servicio subordinado y éstos aceptarán obligaciones de naturaleza individual y social, mediante la consignación de beneficios y compromisos recíprocos, ajustados a la índole de los servicios a desarrollar por los trabajadores; y si bien del contenido de dichos numerales se infiere que en la elaboración del contrato colectivo imperan los principios de libertad contractual y de autonomía de la voluntad de las partes, esa libertad no es absoluta, pues está condicionada a que no se estipulen derechos inferiores a los consignados en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a que no se vulneren garantías individuales. Por otra parte, **si bien desde el punto de vista material el contrato colectivo de trabajo posee naturaleza normativa, esa circunstancia no es bastante para otorgarle el rango de ley, pues no posee las características formales ni los efectos materiales propios del acto legislativo**, ni puede considerarse como un acto de autoridad susceptible de impugnación en el juicio de amparo, ya que no colma las características que todo acto de autoridad debe tener para ser impugnado como acto reclamado en el juicio de garantías, ya que en su emisión no participa un ente que posea la naturaleza de autoridad –sino únicamente las partes contratantes, que se obligan en los términos de su texto– y que, por ende, incida en forma unilateral en la esfera jurídica de los contratantes. No obstante, esto no significa que su contenido escape al control de constitucionalidad, pues tratándose del juicio de amparo directo, en términos de los artículos 44, 46, 158 y 166, fracción IV, primer párrafo, de la Ley de Amparo, **es posible que, al señalar como acto reclamado el laudo donde se haya interpretado y aplicado un contrato de esa naturaleza, se verifique la inconstitucionalidad de sus cláusulas, siempre y cuando se haya planteado su nulidad en el juicio laboral de origen y la Junta de Conciliación y Arbitraje haya hecho el pronunciamiento**, pues de estimar lo contrario, se permitiría la existencia de un pacto que pudiera ser violatorio en sí mismo de derechos fundamentales, protegidos en la Constitución General de la República, lo que pugna con los principios constitucionales referidos.¹³

Jurisprudencia que derivó de la contradicción de tesis 153/2009 fallada el diez de junio de dos mil nueve que, en lo conducente, determinó lo que se sintetiza a continuación:

- En términos del artículo 123, párrafo segundo, de la Constitución Federal, es competente el Congreso de la Unión para expedir leyes en materia

³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 151.

de trabajo; mientras que, conforme a los artículos 89, fracción I, y 92 de la propia Ley Fundamental corresponde al Poder Ejecutivo expedir los reglamentos de la materia.

- En la elaboración del contrato colectivo no intervienen órganos del Estado sino que se conjuntan exclusivamente las voluntades del sindicato de trabajadores y de la parte patronal.

- Si bien el contrato colectivo de trabajo posee ciertas características propias de la ley, lo cierto es que no puede ser considerado norma general para todos los efectos legales –pues su proceso de elaboración no colma los requisitos propios del acto legislativo o del reglamento y su ámbito de protección se limita a los contratantes y a los trabajadores expresamente incluidos–, sino que posee una naturaleza de convenio entre partes, la cual se robustece si se toma en cuenta que en ejercicio de su libertad, trabajadores y patrones pueden establecer derechos y obligaciones recíprocos, es decir, las condiciones generales de trabajo que regirán en una o varias empresas o establecimientos, y que puede ser modificado libremente por ellas a través de diversos convenios posteriores.

- Atendiendo a la naturaleza especial de los contratos colectivos de trabajo, para que en un juicio laboral pueda analizarse su legalidad, constitucionalidad o convencionalidad, es necesario que se hubiera integrado a la litis natural, es decir, es presupuesto indispensable que se haya demandado **la nulidad de las cláusulas consideradas ilegales o violatorias de derechos fundamentales** y, además, haya habido pronunciamiento al respecto por parte de la autoridad de trabajo, pues sólo en el juicio laboral de origen es factible cuestionarse la validez de alguna cláusula; de lo contrario, la disposición extralegal debe interpretarse y aplicarse estrictamente.

- A su vez, para que pueda analizarse la constitucionalidad o convencionalidad del contrato colectivo de trabajo en el juicio de amparo directo, **debe señalarse como acto reclamado el laudo dictado en juicio laboral en el que se haya demandado la nulidad de alguna de sus cláusulas**, incluyéndose en los conceptos de violación el tema de la interpretación y aplicación de algún contrato de esta naturaleza, a fin de verificar si sus cláusulas respetan o no las condiciones relativas a que no podrán ser inferiores a las previstas en el artículo 123 de la Carta Magna, ni contraríen derechos fundamentales, incluso, de tratados internacionales.

Sobre estos aspectos, la solicitud de sustitución de jurisprudencia plantea la modificación respecto de dos aspectos específicos, a saber:

1. Que, para plantear la inconstitucionalidad o inconveniencia de una cláusula de un contrato colectivo de trabajo a través de los conceptos de violación en un amparo directo, resulte innecesario que en el juicio natural se haya demandado la nulidad de la cláusula.

2. Que el análisis de constitucionalidad y/o inconveniencia pueda ser oficioso, sobre todo tratándose de casos en los que ya exista una declaración de inconstitucionalidad por parte este Alto Tribunal.

QUINTO.—**Estudio.** Es **fundada** –en un aspecto– la solicitud de sustitución de jurisprudencia, en atención a los razonamientos que se exponen a continuación:

A. En relación con el presupuesto de estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de un contrato colectivo de trabajo en el juicio de amparo.

El seis y el diez de junio de dos mil once fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" –en materia de juicio de amparo–, y el "Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" –en materia de derechos humanos–.

Cronológicamente, la reforma en materia de amparo fue publicada unos días antes que la relativa a derechos humanos; sin embargo, ambas están íntimamente ligadas, dado que, finalmente, la intención del Constituyente Permanente fue fortalecer, desde el punto de vista jurídico, la concepción y reconocimiento de los derechos humanos como una condición intrínseca al ser humano –y no como cualidades otorgadas por el Estado a los gobernados–. Y es precisamente esta finalidad del Constituyente de reforzar la posición jurídica de los derechos humanos lo que vincula a ambas reformas constitucionales, una desde la perspectiva sustantiva y, la otra, desde la adjetiva; las dos complementarias, fundamentales e indispensables para lograr el objetivo y el fortalecimiento del Estado constitucional de derecho en el país.

En efecto, existieron cambios sustanciales implementados a través de la reforma en materia de derechos humanos; sobre los cuales adquieren relevancia para el tema que se analiza los siguientes:

1. La modificación al artículo 1o. de la Constitución Federal en la parte en la que introduce el rango constitucional de las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales; con lo que, además, se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa con respecto al resto de las disposiciones del orden jurídico mexicano.

2. El establecimiento en el propio artículo 1o. de la Carta Magna del principio de interpretación conforme –que implica fijar un alcance armónico entre las normas de derechos humanos con el resto del Texto Constitucional y los tratados internacionales–; y, del diverso más favorable a la persona –en términos del que, de los sentidos posibles que arroje el ejercicio interpretativo de una disposición, debe privilegiarse el que depare mayor beneficio a la persona–.

3. La previsión expresa de las características de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, y del deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones como criterios a seguir para las autoridades, entre ellas las jurisdiccionales, en la defensa de los derechos humanos.

Estas modificaciones introducidas a través de la reforma en materia de derechos humanos –desde luego, existen otras–, se estiman determinantes en el entendimiento de la reforma constitucional en materia de amparo, cuyas novedades deben ser aplicadas bajo la apreciación de que la intención del Constituyente Permanente fue dar una efectiva protección a los derechos fundamentales **abriendo el espectro de protección del juicio constitucional**, lo que, incluso, está reconocido en el proceso legislativo que dio lugar a la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, cuya exposición de motivos, en lo conducente, señala:

"Es pertinente apuntar que nuestra Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley de Amparo) entró en vigor mediante decreto publicado el 10 de enero de 1936 en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.). Sin embargo, las inexorables transformaciones políticas, sociales y culturales que el país ha vivido a lo largo de las últimas décadas, hace necesario armonizar y adecuar las leyes y las instituciones a fin de garantizar que esos cambios se inscriban dentro del marco del Estado democrático de derecho.

"Un caso particular donde podemos advertir la importancia de la armonización de las instituciones y leyes se da con nuestro juicio de amparo.

"El juicio de amparo, como se ha señalado, es el instrumento jurídico de la mayor trascendencia en el Estado Mexicano y es por eso que se vuelve imperativo llevar a cabo una serie de cambios y modificaciones a la ley que lo regula a fin de modernizarlo y en consecuencia, fortalecerlo. Ello con el propósito firme de que se mantenga como el mecanismo jurisdiccional más importante dentro de nuestro orden jurídico.

"En fechas recientes fue aprobada una importante reforma a los artículos 94, 103, 104, 107 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma sin duda de suma importancia dado que ello conduce necesariamente a transformar nuestro juicio de amparo.

"El primero de los cambios más importantes contenidos en la reforma constitucional antes referida se refiere a la **ampliación del objeto de protección del juicio de amparo**. Hasta hoy, como es evidente, el mismo se ha limitado a las denominadas garantías individuales que, básicamente, quedaron establecidas desde la Constitución de 1857 y fueron repetidas, en lo sustancial, en la de 1917. La extensión del juicio de amparo se ha dado, ante todo, por las interpretaciones que se dan a las garantías de legalidad y de seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a las reinterpretaciones a ciertos preceptos de la Constitución.

"Se pretende en consecuencia, afines a la lógica internacional que ha extendido el espectro de protección en materia de derechos humanos y dada la necesidad de constituir al juicio de amparo en un medio más eficiente de control de las actuaciones de las autoridades públicas, ampliar el marco de protección de ese proceso extendiendo la materia del control.

"Es en ese sentido de que mediante el juicio de amparo se protegerán de manera directa, además de las garantías que actualmente prevé nuestra Constitución, los derechos humanos reconocidos por ésta, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

Cabe precisar que estas intenciones, tanto del Constituyente Permanente como del legislador, de ninguna manera impiden que la normatividad que rige al juicio de amparo establezca requisitos y presupuestos de procedencia para el estudio de fondo, es decir, la necesidad de ampliar el espectro de protección del juicio de amparo no puede derivar en eliminar esos presupuestos y requisitos, pues su intención es que no se dé entrada indiscriminada a cualquier conflicto contrario a la naturaleza del juicio de amparo o a los principios que lo rigen, al tenor del contenido sustancial de la jurisprudencia

1a./J. 22/2014 (10a.), de la Primera Sala de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."⁴

Empero, si bien el objetivo de fortalecer al juicio de amparo haciéndolo más accesible en relación con la protección de derechos fundamentales no puede servir como justificación para emitir decisiones fuera del marco constitucional o legal ignorando supuestos normativos o improvisando inexistentes o que no sea factible inferir a partir de los métodos interpretativos correspondientes; lo cierto es que, el espíritu de las reformas en comento sí permite, cuando sea jurídicamente viable, interpretar las disposiciones relativas a la procedencia de la acción de la manera que implique mayor protección a los derechos humanos –bajo la aplicación de los principios de interpretación conforme y más favorable a la persona–.

Ahora, debe destacarse que, conforme al artículo 170 de la Ley de Amparo, el juicio de amparo directo procede "contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo", desde luego, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados; juicio en el que si bien únicamente es susceptible de señalarse como acto reclamado destacado esa sentencia, laudo o resolución definitiva, lo cierto es que, en la demanda será factible oponer no sólo temas de legalidad sino también de constitucionalidad, según se aprecia del artículo 175, fracción IV, del propio ordenamiento legal que dice:

"Artículo 175. La demanda de amparo directo deberá formularse por escrito, en el que se expresarán:

"...

"IV. El acto reclamado. Cuando se impugne la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio por estimarse inconstitucional la

⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325, «con número de registro digital: 2005917».

norma general aplicada, ello será materia únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda, sin señalar como acto reclamado la norma general, debiéndose llevar a cabo la calificación de éstos en la parte considerativa de la sentencia."

Ciertamente, el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo establece que las sentencias constitucionales deben contener "la fijación clara y precisa del acto reclamado", mientras que el diverso 75 del propio ordenamiento legal establece que: "... el acto reclamado se apreciará tal como aparezca probado ante la autoridad responsable ...", lo que, en relación con el amparo directo, revela que los tribunales federales, al pronunciarse sobre las sentencias, laudos o resoluciones reclamadas, deben considerar la litis natural, es decir, no pueden abarcar conflictos que no sean los que hayan sido planteados en el juicio ordinario de origen, pues ello implicaría pronunciarse de manera incongruente y en sustitución de la autoridad jurisdiccional, lo que no es factible.

Y, en ese tenor, los fallos de amparo que analicen las sentencias, laudos o resoluciones, deberán estudiar su contenido y/o el procedimiento del que deriven tanto en el aspecto de legalidad –referido al fallo jurisdiccional al tenor de la normatividad secundaria que lo rija– como en el de constitucionalidad –referido a las normas aplicadas a la luz de la Constitución Federal y/o de los instrumentos internacionales–, pero siempre en relación con el conflicto específico que haya sido materia de la litis natural.

Pues bien, dado el tema de estudio de la presente solicitud de sustitución de jurisprudencia, adquiere relevancia la materia laboral que se dirige a regular, en términos generales, las condiciones de trabajo entendidas como las especificaciones que regulan la relación entre patrones o empleadores y trabajadores o empleados; siendo que, en el juicio laboral, la demanda debe comprender todas las pretensiones que se persigan incluyendo la acción principal intentada y las prestaciones u obligaciones accesorias o derivadas, así como el resto de las prestaciones autónomas que se demanden.

Pretensiones que, tratándose del trabajador, derivan de las condiciones o prestaciones mínimas que deben ser otorgadas a los empleados de manera obligatoria en términos del artículo 123 constitucional y la legislación laboral (Ley Federal del Trabajo y leyes burocráticas), o de las adicionales que pueden otorgarse por parte de los patrones o empleadores de acuerdo a las posibilidades o situación de éstos y a la voluntad pactada entre las partes contenidas en un contrato colectivo de trabajo que, conforme al artículo 386 de la Ley

Federal del Trabajo,⁵ constituye un convenio celebrado entre un sindicato y el patrón o empleador respectivo, a efecto de establecer las condiciones conforme a las cuales debe prestarse el trabajo en la empresa o sus establecimientos, entre ellas, prestaciones extralegales en términos del artículo 391 del mismo ordenamiento.⁶

En esta virtud, la litis natural se integra, precisamente, a partir de esas prestaciones u obligaciones cuyo cumplimiento se demande; lo que obliga a la autoridad jurisdiccional laboral a pronunciarse en los términos que ordena el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo que dice: "los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente".

Es este punto, conviene hacer algunas acotaciones vinculadas con las prestaciones contenidas en los contratos colectivos de trabajo frente a los derechos fundamentales en materia de trabajo, a saber:

1. El artículo 123, apartado A, fracción XXVII, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ establece expresamente que serán

⁵ **Artículo 386.** Contrato colectivo de trabajo es el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos."

⁶ **Artículo 391.** El contrato colectivo contendrá:

"I. Los nombres y domicilios de los contratantes;

"II. Las empresas y establecimientos que abarque;

"III. Su duración o la expresión de ser por tiempo indeterminado o para obra determinada;

"IV. Las jornadas de trabajo;

"V. Los días de descanso y vacaciones;

"VI. El monto de los salarios;

"VII. Las cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos que comprenda;

"VIII. Disposiciones sobre la capacitación o adiestramiento inicial que se deba impartir a quienes vayan a ingresar a laborar a la empresa o establecimiento;

"IX. Las bases sobre la integración y funcionamiento de las comisiones que deban integrarse de acuerdo con esta ley; y,

"X. Las demás estipulaciones que convengan las partes."

⁷ **Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

"XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:

nulas las estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho establecido en las leyes en favor de los trabajadores; principio que es retomado por el artículo 5o., fracción XIII y último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo,⁸ que señala que no producirá efecto legal ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos la estipulación que contenga renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo, supuesto en el cual regirá la ley y no las cláusulas que conlleven esa renuncia.

2. En materia de trabajo no rige el acuerdo de voluntades de la misma forma que rige en materia civil, pues aquélla tiene como especificidad, una clara vocación de tutela de protección dadas las asimetrías entre el trabajo y el capital de suerte que debe atenderse a las condiciones mínimas establecidas en la Constitución Federal y las leyes auxiliares, las cuales no pueden ser transgredidas por las partes bajo ninguna circunstancia conforme a los criterios contenidos en la tesis de la antes Cuarta Sala de rubro: "CONTRATO DE TRABAJO, AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD DE LAS PARTES. LÍMITES."⁹ y en la diversa CDXXVII/2014 (10a.), de la Primera Sala de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD E INCIDENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS RELACIONES LABORALES."¹⁰

...

"h) Todas las demás estipulaciones que impliquen **renuncia de algún derecho** consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores."

⁸ "Artículo 5o. Las disposiciones de esta ley son de orden público, por lo que **no producirá efecto legal ni impedirá el goce y el ejercicio de los derechos**, sea escrita o verbal, la estipulación que establezca: ...

"XIII. **Renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos** o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.

"En todos estos casos se entenderá que rigen la ley o las normas supletorias en lugar de las cláusulas nulas."

⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen LXII, agosto de 1962, Quinta Parte, página 18, que dice:

"CONTRATO DE TRABAJO, AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD DE LAS PARTES. LÍMITES.—La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia ha establecido que la autonomía de la voluntad de las partes en los contratos de trabajo, como en cualquier contrato, no puede rebasar los imperativos de la ley de orden público porque nuestra legislación sostiene el principio de la nulidad de los actos jurídicos que se realizan en contra de disposiciones prohibitivas y que afectan al orden público; y en especial, tratándose del derecho laboral, con categoría constitucional, se establece la nulidad de toda estipulación que sea contraria a las disposiciones legales protectoras del trabajador."

¹⁰ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 242, «con número de registro digital: 2008112», que dice:

"PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD E INCIDENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS RELACIONES LABORALES.—A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la posible colisión de la vigencia de los derechos

3. Es un hecho sabido que históricamente han existido dificultades fácticas para que los trabajadores conozcan y tengan pleno entendimiento de las cláusulas que rigen en sus contratos colectivos de trabajo; tan es así que en noviembre de dos mil doce fue reformado el artículo 391 Bis de la Ley Federal del Trabajo¹¹ para dar acceso, publicidad y transparencia a esos contratos colectivos que se encuentren depositados ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, con la finalidad de contribuir en el conocimiento respecto de las prerrogativas de las partes contendientes en un juicio laboral y, de manera

fundamentales en las relaciones entre particulares y el principio de la autonomía de la voluntad, es necesario que el intérprete analice ante qué tipo de relación jurídica en particular se enfrenta. Este planteamiento es indispensable ya que el rol que juegan, tanto el principio de igualdad como la libertad de contratación, es distinto si nos encontramos ante una relación contractual de carácter civil o comercial, que si nos enfrentamos a una relación que se sucede en el marco de las relaciones laborales. En este último caso, será necesario determinar la proyección de los derechos fundamentales en el ámbito de la empresa y el papel que juega la libertad de contratación y, en particular, el haz de facultades con el que cuenta el patrón o empresario para determinar las condiciones de trabajo. No es casualidad que las relaciones que se suceden en el mercado de trabajo han actuado como el campo natural de experimentación de la aplicación práctica de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales. Esto se explica por varias razones. En primer término, por la radical asimetría de poder entre empresario y trabajador y que se expresa, desde luego, en las distintas posiciones jurídicas que cada uno ocupa en la relación laboral, pero también, y con no menor significación, en el más amplio espacio de la vida social y económica. En segundo término, por las propias características del contrato que sustenta la relación laboral, ya que a diferencia de lo que sucede en otros ámbitos, lo peculiar de este contrato consiste en que el trabajador pone a disposición del empleador su fuerza de trabajo sometiendo, en mayor o menor medida, su libertad dentro de la jornada laboral a fin de obtener los recursos económicos que le permitan sostener su hogar. Por último, debido al contenido propio de la dirección empresarial, la cual se traduce en el ejercicio de unas funciones decisorias, ordenadoras y de control en las que la posición dependiente o subordinada del trabajador se va a patentizar, siendo claro el riesgo potencial de conculcación por parte del patrón o empresario, en el ejercicio de los derechos fundamentales de los trabajadores. En este sentido, es importante mencionar que las facultades de dirección del patrón o empresario no se limitan al mero establecimiento de la contraprestación salarial, sino que se extienden desde la selección del personal, pasando por la distribución del tiempo de trabajo y las modalidades de contratación, y llegando hasta la fijación de medios de control y a la instauración de normas de conducta y disciplina laborales. Asimismo, es necesario advertir que el poder del empresario es una amenaza real a los derechos del trabajador, no por considerar tales poderes como intrínsecamente perversos, sino, más sencillamente, por cuanto la lógica empresarial –sus principios económicos y sus valores normativos– actúa como freno a la expresión de aquellos derechos, comprometiendo su desarrollo."

¹¹ "Artículo 391 Bis. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje harán pública, para consulta de cualquier persona, la información de los contratos colectivos de trabajo que se encuentren depositados ante las mismas. Asimismo, deberán expedir copias de dichos documentos, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes que regulen el acceso a la información gubernamental de las entidades federales, según corresponda.

"De preferencia, el texto íntegro de las versiones públicas de los contratos colectivos de trabajo deberá estar disponible en forma gratuita en los sitios de Internet de las Juntas de Conciliación y Arbitraje."

destacada en relación con la parte trabajadora y sus beneficiarios, en la defensa y protección de los derechos estipulados en esos instrumentos.

4. El efectivo alcance de las condiciones de trabajo contenidas en los contratos colectivos de trabajo, en muchas ocasiones, es resuelta en definitiva hasta que la autoridad jurisdiccional laboral establece su aplicación en los laudos que emite.

Los elementos aquí expuestos, revelan la preeminencia que tanto el Constituyente Permanente como el legislador han dado a los derechos fundamentales en materia de trabajo, incluso, sobre la propia voluntad de las partes que rige en las relaciones de trabajo, pues los artículos 123, apartado A, fracción XXVII, inciso h), de la Constitución Federal y 5o., fracción XIII y último párrafo, de la Ley Federal del Trabajo establecen de manera expresa que no producirá efecto alguno entre los operarios cualquier estipulación que contenga renuncia por parte del trabajador de cualquiera de los derechos o prerrogativas consignados en las normas de trabajo.

Así, cuando un trabajador demande una prestación o el cumplimiento de una obligación con base en un contrato colectivo de trabajo –independientemente de que también lo haga fundándose en la normatividad secundaria y en la Constitución Federal–, en el caso de que lo considere conveniente a sus prerrogativas, podrá demandar la nulidad de la cláusula contractual por sostener que implica renuncia a alguno de sus derechos. Esto es, el trabajador podrá reclamar la prestación que crea le corresponde con base estrictamente en la aplicación de la cláusula contractual o, en su defecto, también podrá alegar que ésta no debe aplicársele –al menos en algún aspecto–, dado que no es consistente con los derechos constitucionales y legales, lo que, en el supuesto de resultar fundado, implicará la nulidad de esa cláusula según se infiere de la interpretación adminiculada de los artículos 33, último párrafo, 34 y 390, primer párrafo, de la Ley Federal del Trabajo.¹² Lo anterior, sin perjuicio

¹² "Artículo 33. ...

"Cuando el convenio sea celebrado sin la intervención de las autoridades, será susceptible de ser reclamada la nulidad ante el tribunal, solamente de aquello que contenga renuncia de los derechos de los trabajadores, conservando su validez el resto de las cláusulas convenidas."

"Artículo 34. En los convenios celebrados entre los sindicatos y los patrones que puedan afectar derechos de los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

"I. Regirán únicamente para el futuro, por lo que no podrán afectar las prestaciones ya devengadas;

"II. No podrán referirse a trabajadores individualmente determinados; y

"III. Cuando se trate de reducción de los trabajos, el reajuste se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 437."

de que, independientemente de la forma de acción por la que opte el trabajador, la autoridad jurisdiccional esté en aptitud de inaplicar una cláusula contractual que implique renuncia de los derechos constitucionales y legales, pues precisamente la nulidad de pleno derecho que a ese tipo de convenios atribuye tanto el Constituyente Permanente como el legislador revela que no es indispensable que la nulidad se reclame como pretensión destacada, sino que puede ser apreciada por dicha autoridad al momento de pronunciarse respecto de la prestación principal y/o autónoma que se demanda.

Ahora, es de destacarse que, con base en esta posibilidad de demandar la nulidad de un contrato colectivo de trabajo —que, por cierto, aun cuando posee ciertas características propias de la ley, no puede ser considerado como tal para todos los efectos legales porque su proceso de elaboración no colma los requisitos propios del acto legislativo o del reglamento y su ámbito de protección se limita a los contratantes y a los trabajadores expresamente incluidos—, esta Segunda Sala, en la jurisprudencia cuya sustitución se solicita, consideró como presupuesto indispensable para oponer la constitucionalidad o inconvencionalidad de una cláusula contractual en el juicio de amparo directo, que en el juicio ordinario de origen se haya demandado de manera destacada su nulidad y/o que haya habido pronunciamiento al respecto por parte de la autoridad de trabajo, pues sólo en el juicio laboral de origen es factible cuestionarse la validez de alguna cláusula; de lo contrario, la disposición extralegal debe interpretarse y aplicarse estrictamente.

Sin embargo, **esta Segunda Sala considera que con base en todos los elementos hasta aquí relatados, de manera especial la introducción del nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos a partir de las reformas constitucionales de junio de dos mil once, debe abandonarse el criterio referido en el párrafo precedente, pues la nueva normatividad en materia de amparo apreciada bajo los principios de interpretación conforme y más favorable a la persona permite inferir que el hecho de que el legislador haya previsto un mecanismo en sede ordinaria que permite a los operarios del derecho de trabajo el estudio de una cláusula contractual, no impide que en el juicio de amparo se introduzca el estudio de su constitucionalidad o convencionalidad.**

"Artículo 390. El contrato colectivo de trabajo deberá celebrarse por escrito, **bajo pena de nulidad.** Se hará por triplicado, entregándose un ejemplar a cada una de las partes y se depositará el otro tanto ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, ante quien cada una de las partes celebrantes debe señalar domicilio. Dicho centro deberá asignarles un buzón electrónico."

En efecto, la iniciativa a la reforma constitucional en materia de amparo –publicada en la Gaceta Parlamentaria 352– fijó como una de sus finalidades esenciales "llevar a cabo una reforma integral al instrumento de control constitucional más importante que se tiene en el ordenamiento jurídico mexicano, y lo que es más, al **principal medio de protección de los derechos fundamentales y garantías, como es el juicio de amparo**. Debido a ese papel trascendental en la vida jurídica y política del país, es que **se pretende fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección**". Y, en ese tenor, los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal revelan que uno de los objetos primarios del juicio de amparo, es el estudio de la constitucionalidad y convencionalidad de las normas generales.

Al respecto, tratándose del amparo directo que procede contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por autoridades jurisdiccionales, conviene destacar que el artículo 166, fracción IV, de la anterior Ley de Amparo establecía que, en el capítulo de conceptos de violación, resultaba factible oponer la constitucionalidad de "la ley, el tratado o el reglamento aplicado" en aquellos fallos; mientras que, como se ha apuntado, el artículo 175, fracción IV, de la actual Ley de Amparo dispone que será factible oponer la inconstitucionalidad o inconventionalidad de "**la norma general aplicada**". Modificación que revela que la intención del legislador, en consistencia con los principios rectores implementados por el Constituyente Permanente, fue ampliar el espectro de protección del juicio permitiendo el análisis al tenor de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales no sólo de las leyes, tratados y reglamentos, sino de toda disposición fundamento de la decisión o decisiones adoptadas en la sentencia definitiva, laudo o resolución; debiéndose darse al término "norma general" una connotación referida a aquellos enunciados generales destinados para regir un número indeterminado de actos a lo largo del tiempo de su vigencia y que son el fundamento de las normas individuales entendidas como aquellas que contemplan un caso particular y sólo a él le otorgan sentido a la luz del marco normativo genérico.

Pues bien, en relación específica con la materia laboral, los contratos colectivos de trabajo suponen un problema en la medida en que no se trata de disposiciones generales en cuya creación haya intervenido un órgano del Estado –como el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo o alguna autoridad de trabajo–, pero tampoco se trata de normas individuales dado que finalmente constituyen convenios entre el sindicato y la parte patronal sobre las condiciones que imperaran en el centro de trabajo y no en casos particulares.

En esa virtud, aun cuando es cierto que el contrato colectivo de trabajo no puede ser considerado norma general para todos los efectos legales –como se sostuvo en el fallo dictado en la contradicción de tesis 153/2009 que dio lugar a la jurisprudencia cuya sustitución se analiza–, lo cierto es que, la introducción de la interpretación conforme y más favorable a la persona a nivel constitucional y su acogida por la actual Ley de Amparo llevan a sostener que es factible introducir como parte de la litis a resolver por los Tribunales Colegiados de Circuito, planteamientos de temas de constitucionalidad y/o inconveniencia contra las cláusulas contractuales que hayan sido aplicadas por la autoridad jurisdiccional de trabajo, en la medida en que éstas poseen una naturaleza normativa desde el punto de vista material.

Así, dado que se trata de actos jurídicos materialmente normativos, para efectos exclusivos del amparo directo, a dichas cláusulas de los contratos colectivos de trabajo debe dárseles el tratamiento que la ley otorga a las normas generales aplicadas en los fallos reclamables a través de esa vía; de ahí que, independientemente de que en el juicio ordinario se haya alegado la nulidad de la cláusula que rige a la prestación o prestaciones demandadas, lo cierto es que su oposición con la Constitución Federal o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México sea Parte puede plantearse hasta la demanda de amparo que, se insiste, constituye el principal medio de protección de estos derechos en el orden jurídico nacional.

Sobre todo si se atiende a que bajo la nueva realidad sobre la cual se ha implementado el nuevo paradigma en derechos humanos –que, se insiste, abarca tanto aspectos sustantivos como adjetivos–, sostener el criterio contrario, es decir, condicionar el estudio de constitucionalidad e inconveniencia de esos contratos a que haya sido planteada la renuncia de derechos previamente en sede ordinaria, implicaría restarle fuerza al juicio de amparo en ese ámbito e iría en contra de los principios que se deducen de la propia Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal en la que, cuando se opone aquel tipo de temas, se dan tratamientos excepcionales como es aquel que permite acudir al juicio constitucional sin agotar los medios de defensa ordinarios sobre las violaciones procesales (artículo 171).¹³

¹³ **Artículo 171.** Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio, mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva y la violación procesal trascienda al resultado del fallo.

"Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ejidatarios, comuneros, **traba-**

Así, basta que se señale como acto reclamado el laudo dictado en un juicio laboral en el que, a su vez, se haya demandado una prestación al tenor de una cláusula contractual, es decir, que dicha cláusula haya servido como sustento de alguna de las pretensiones materia de la litis natural, para que en los conceptos de violación de la demanda de amparo se puedan incluir planteamientos tanto de legalidad –interpretación y aplicación del contrato colectivo de trabajo al caso concreto– como de constitucionalidad y convencionalidad –a fin de verificar si ese contrato colectivo respeta los derechos fundamentales–. Máxime que en el juicio de amparo la cláusula contractual puede confrontarse a cualquier derecho humano previsto en la Constitución Federal e instrumentos internacionales, y no sólo cuando se opongan a derechos que rigen de manera específica en lo laboral.

A mayor abundamiento, es de destacarse que la posibilidad de introducir la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una cláusula contractual en el juicio de amparo, de ninguna manera implica una violación al principio de congruencia que se deduce del ya citado artículo 75 de la Ley de Amparo, que impide que en la sentencia se aborde un aspecto que no haya sido materia de la controversia resuelta a través del laudo reclamado, porque el estudio de aquellos temas no deriva de una prestación u obligación cuyo cumplimiento no haya sido litis en el juicio laboral.

Ciertamente, la prestación señalada como demandada en el juicio ordinario, constituye la expresión de la defensa de un hecho específico que se estima lesivo de derechos laborales; y, en ese tenor, es suficiente que se haya deducido la pretensión respectiva para que quede integrada a la litis natural, ya sea que esa pretensión se sustente en la ley o en un contrato colectivo de trabajo.

Por tanto, el hecho de que en el juicio de amparo se plantee la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de ese contrato colectivo de trabajo no conlleva una desviación de la controversia original, toda vez que la intención no es salvaguardar un derecho que sea independiente o autónomo al analizado en el juicio laboral, en la medida en que la cláusula contractual a analizar es precisamente aquella cuya aplicación fue materia en sede ordinaria, todo

jadores, núcleos de población ejidal o comunal, o quienes por sus condiciones de pobreza y marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, ni en los de naturaleza penal promovidos por el inculpado. Tampoco será exigible el requisito cuando se alegue que la ley aplicada o que se debió aplicar en el acto procesal es contraria a la Constitución o a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

con la finalidad de obtener una solución sobre la acción principal intentada en la que impere el respeto a los derechos humanos respecto de las prestaciones u obligaciones objeto del reclamo desde el origen.

Luego, debe concluirse que, al margen de que la parte interesada haya o no solicitado la nulidad de la cláusula contractual que contenga la prestación objeto de la litis en el juicio laboral, lo cierto es que, atento a que el juicio de amparo constituye el principal medio de protección de derechos fundamentales, es factible que la inconstitucionalidad o inconveniencia de aquella cláusula se oponga hasta la demanda de amparo.

B. En relación con la posibilidad de analizar la constitucionalidad y/o inconveniencia del contrato colectivo de trabajo de manera oficiosa en el juicio de amparo.

Como ha quedado apuntado, el artículo 175, fracción IV, de la Ley de Amparo establece que, tratándose del amparo directo, cuando se estime inconstitucional alguna norma general aplicada en la sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio, el planteamiento deberá hacerse únicamente del capítulo de conceptos de violación de la demanda sin señalar como acto reclamado esa norma; y, en esos términos, según se ha concluido, con base en una interpretación conforme y más favorable a la persona es válido que, en los juicios de amparo en materia de trabajo, se introduzca como tema de estudio la constitucionalidad o conveniencia de la cláusula del contrato colectivo de trabajo que contiene la prestación materia del respectivo juicio laboral.

Empero, para que sea factible este estudio de constitucionalidad o conveniencia es menester que exista un mínimo planteamiento que refleje, al menos, una efectiva intención del particular de atacar la cláusula contractual correspondiente, es decir, de tildarla de inconstitucional, dado que, de lo contrario, es inconducente ese estudio al tenor del criterio sustancial contenido en la jurisprudencia 2a./J. 123/2014 (10a.), de esta Segunda Sala de título y subtítulo: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN."¹⁴ sobre todo porque no debe

¹⁴ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 859, «con número de registro digital: 2008034», que dice: "CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. El ejercicio de control de constitucionalidad y conveniencia tiene como propósito fundamental

soslayarse que, aun cuando el artículo 1o. de la Constitución Federal obliga a toda autoridad, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cierto es que, los Tribunales Colegiados no ejercen un control difuso sobre la normatividad que rige el procedimiento o la litis del juicio de origen, sino que, al respecto, ejercen un control concentrado que les permite emprender el análisis de constitucionalidad o convencionalidad en respuesta a una pretensión formulada por la parte quejosa aunque sea a través de la causa de pedir advertida de los planteamientos contenidos en los conceptos de violación. Sirve de apoyo el criterio sustancial contenido en la tesis P. X/2015 (10a.), del Tribunal Pleno de título y subtítulo: "CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN."¹⁵

que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que **la sola afirmación en los conceptos de violación de que las 'normas aplicadas en el procedimiento' respectivo son inconvenientes, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control**, debido a que **incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se necesitan requisitos mínimos para su análisis**; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos planteados."

¹⁵ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 356, «con número de registro digital: 2009817», que dice:

"CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL *EX OFFICIO*. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO NO ESTÁN FACULTADOS PARA EJERCERLO RESPECTO DE NORMAS QUE RIGEN EL JUICIO DE ORIGEN. No corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito examinar, de oficio, la inconstitucionalidad de los preceptos que rigen en los procedimientos o juicios de los que deriva el acto reclamado, ya que tal asignación corresponde, en su caso, a las autoridades judiciales encargadas de su aplicación (autoridades administrativas, Jueces, Salas de instancia, etcétera), pues sostener lo contrario, es decir, que los Tribunales Colegiados de Circuito pueden, mediante un control difuso de regularidad constitucional declarar, en amparo directo, la inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en leyes que rigen el procedimiento o juicio de origen generaría inseguridad jurídica para las partes, quienes parten de la base de que en el juicio han operado instituciones como la de preclusión, por virtud de la cual han ejercido los derechos procesales que les corresponden en torno a las decisiones emitidas por el juzgador, sin que deba soslayarse que el cumplimiento al imperativo prescrito en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga a toda autoridad, en el ámbito de su competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, no implica que puedan dejar de observarse los mecanismos jurisdiccionales previstos en el orden interno de los Estados para impugnar los actos de autoridad que pudieran considerarse violatorios de derechos humanos.

No es óbice la figura de la suplencia de la queja instituida por el artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que "en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución", y que, por ende, se desarrolla en el artículo 79 de Ley de Amparo que, en lo que interesa, dispone:

"Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"...

"V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

"...

"En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios. En estos casos solo se expresará en las sentencias cuando la suplencia derive de un beneficio."

Como puede apreciarse, en el juicio de amparo opera la figura de la suplencia de la queja a través de la cual es factible mejorar o, incluso, innovar

Ahora, esta manera de ordenar el sistema no significa que se impongan límites a los tribunales de la Federación que por disposición constitucional tienen a su cargo el conocimiento de los mecanismos para la protección de la Norma Fundamental, para cumplir con el imperativo que ésta ordena ni que se desconozcan las obligaciones adquiridas en diversos tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano en el sentido de proteger en todo momento los derechos humanos de los justiciables, pues los órganos federales encargados de ejercer el control de regularidad constitucional concentrado cuentan con las herramientas necesarias para cumplir con ese mandato, en cuya labor deben observar las reglas que tradicionalmente han normado las instituciones que tienen a su cargo, de manera que, en ejercicio de este control concentrado, pueden emprender el análisis sobre la constitucionalidad de una norma a partir de lo siguiente: (i) en respuesta a la pretensión formulada por el quejoso; (ii) por virtud de la causa de pedir advertida en el planteamiento de los conceptos de violación o en agravios; o bien, (iii) con motivo de la utilización de la institución de la suplencia de la queja deficiente, en términos de la Ley de Amparo que, en ciertas materias, permite ese análisis aun ante la ausencia total de conceptos de violación o de agravios. En las circunstancias apuntadas, no es que los órganos de control concentrado estén exentos de ejercer un control difuso, sino que sólo pueden hacerlo en los términos que la propia Constitución les faculta."

en los planteamientos expuestos en la demanda y en los recursos; siendo que, conforme a la legislación secundaria, opera en favor de los trabajadores cuando el acto reclamado se regule por el derecho laboral como ha sido reconocido en el criterio sustancial contenido en la jurisprudencia 105/2008 del Tribunal Pleno, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE TRABAJO. OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE ALGÚN INTERÉS FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."¹⁶

Empero, la aplicación de esa figura no basta para introducir un estudio de la constitucionalidad del contrato colectivo de trabajo respecto del cual la parte quejosa en la demanda de amparo no haya manifestado siquiera la intención de tildarlo violatorio de derechos fundamentales, dado que si bien los aspectos de inconstitucionalidad en el juicio de amparo directo se oponen únicamente en los conceptos de violación, ello obedece a una cuestión de técnica en el planteamiento, por virtud del que, en caso de resultar eficaz, implica una protección sólo en el caso concreto y no hacia el futuro; pero lo que subyace es que se trata de temas de tal especificidad que requieren de una manifestación mínima que revele al menos la pretensión de tildar de inconstitucional una cláusula contractual, pues sólo así surgirá la actualización de un problema constitucional.

¹⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 63, «con número de registro digital: 168545», que dice: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIA DE TRABAJO. OPERA EN FAVOR DEL TRABAJADOR CUANDO EL ACTO RECLAMADO AFECTE ALGÚN INTERÉS FUNDAMENTAL TUTELADO POR EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—Al establecer el artículo 76 Bis de la Ley de Amparo las hipótesis en que se aplica la suplencia de la queja deficiente en cada una de las materias en las que procede el juicio de amparo, precisa que en materia de trabajo dicha suplencia sólo opera a favor del trabajador. Así, para establecer cuándo en un juicio de amparo en esta materia debe suplirse la queja deficiente de los planteamientos formulados en los conceptos de violación de la demanda de amparo, o bien, de los agravios expresados en el recurso correspondiente, debe atenderse preferentemente a dos elementos, a saber: 1) a la calidad del sujeto que promueve el amparo o interpone el recurso, quien debe ser trabajador; y, 2) a la naturaleza jurídica del acto reclamado materia de la controversia en el juicio de garantías, que se determina por el bien jurídico o interés fundamental que se lesiona con dicho acto, es decir, debe afectar directa e inmediatamente alguno de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal que surgen de la relación obrero-patronal y sus conflictos. De esta manera, para que el órgano de control constitucional esté obligado a aplicar la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja, sólo debe atenderse a los dos elementos anteriores, sin importar el origen del acto reclamado, es decir, si deriva de un conflicto obrero-patronal, de un acto administrativo, de una ley o de un reglamento, por lo que si en el caso, un trabajador impugna un acto que afecta un bien jurídico o interés fundamental consagrado en su favor por las normas constitucionales, como lo son las garantías mínimas de seguridad social previstas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, debe concluirse que procede suplir la deficiencia de la queja."

Luego, debe concluirse que, para que en el juicio de amparo pueda analizarse la constitucionalidad o inconventionalidad de una cláusula de un contrato colectivo de trabajo materia de la controversia en sede ordinaria, es indispensable que la parte quejosa haga un efectivo planteamiento, siquiera por virtud de una causa de pedir advertida de los argumentos opuestos en la demanda de amparo, pues, de lo contrario, no sería factible para el Tribunal Colegiado de Circuito, realizar el control de esa cláusula; excepción hecha de aquellos casos en los que el laudo reclamado se funde en una norma contractual ya declarada inconstitucional o inconventional por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación o por el respectivo Pleno de Circuito, en los que opera la suplencia de la queja conforme a la fracción I del artículo 79 de la Ley de Amparo¹⁷ y sobre la cual el Tribunal Pleno ha dispuesto que opera en los términos de su jurisprudencia 105/2007, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONDICIONES PARA QUE OPERE RESPECTO DE ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO)."¹⁸

¹⁷ **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

"I. En cualquier materia, **cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito.** "La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los Juzgados y Tribunales del Circuito correspondientes; ..."

¹⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 13, «con número de registro digital: 170583», que dice:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONDICIONES PARA QUE OPERE RESPECTO DE ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN DE LEYES DECLARADAS INCONSTITUCIONALES POR JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO).—La suplencia de la queja deficiente en el caso de jurisprudencia sobre inconstitucionalidad de leyes no sólo se actualiza con respecto a la ley viciada (en amparo indirecto), sino también en cuanto a sus actos de aplicación reclamados (tanto en amparo indirecto como en directo). Esto es, para que opere en ambas vías, la suplencia de la queja deficiente respecto del acto concreto de aplicación, únicamente se requiere que el juicio de amparo sea procedente respecto a dicho acto, por lo tanto es viable: 1) sin que sea necesario reclamar la ley respectiva; 2) sin importar que, en caso de reclamarse la ley, ésta haya sido consentida, y en general, sin necesidad de que el amparo resulte procedente en relación con dicha norma legal; y, 3) sin importar que el quejoso haya expuesto planteamientos para demostrar la inconstitucionalidad de los actos reclamados. De tal suerte que tanto en el amparo indirecto como en el directo, es posible el estudio de constitucionalidad de la ley aun cuando ésta haya sido consentida o incluso en caso de que no haya sido reclamada, pues ello sólo impediría el otorgamiento del amparo contra la ley misma, pero no contra los actos de su aplicación, más aún cuando éstos han sido impugnados en tiempo, y en consecuencia no han querido ser tolerados por el agraviado."

SEXTO.—**Decisión.** En atención con las consideraciones que se han expuesto en los párrafos que anteceden, se impone sustituir la jurisprudencia 95/2009 de esta Segunda Sala, por lo que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo es el siguiente:

CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. EL PLANTEAMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS PUEDE INTRODUCIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN SE HAYA DEMANDADO SU NULIDAD. Tanto la reforma constitucional en materia de derechos humanos como en la de amparo –ambas de junio de 2011– tienen como finalidad reforzar la posición jurídica de los derechos humanos desde la perspectiva sustantiva y adjetiva, respectivamente, lo que define la interpretación que debe darse a las disposiciones de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Así, si bien las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo no constituyen disposiciones generales en cuya creación haya intervenido un órgano del Estado, lo cierto es que tienen una naturaleza materialmente normativa, por lo que para efectos exclusivos del juicio de amparo directo, basta que se señale como acto reclamado el laudo dictado en un juicio laboral en el que, a su vez, se haya planteado alguna pretensión con base en una de esas cláusulas contractuales, para que su oposición con la Constitución Federal o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte pueda introducirse en el juicio de amparo, independientemente de que en el juicio ordinario se haya demandado la nulidad respectiva. Lo anterior, en el entendido de que para que proceda el estudio de esos temas, es indispensable que el quejoso haga un planteamiento efectivo, cuando menos como causa de pedir advertida de los argumentos opuestos en la demanda de amparo, pues sólo así surgirá la actualización de un problema de constitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **fundada** la solicitud de sustitución de jurisprudencia.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—Públíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro presidente Javier Laynez Potisek formulará voto concurrente.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO. EL PLANTEAMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS PUEDE INTRODUCIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN SE HAYA DEMANDADO SU NULIDAD.

Tanto la reforma constitucional en materia de derechos humanos como en la de amparo –ambas de junio de 2011– tienen como finalidad reforzar la posición jurídica de los derechos humanos desde la perspectiva sustantiva y adjetiva, respectivamente, lo que define la interpretación que debe darse a las disposiciones de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013. Así, si bien las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo no constituyen disposiciones generales en cuya creación haya intervenido un órgano del Estado, lo cierto es que tienen una naturaleza materialmente normativa, por lo que para efectos exclusivos del juicio de amparo directo, basta que se señale como acto reclamado el laudo dictado en un juicio laboral en el que, a su vez, se haya planteado alguna pretensión con base en una de esas cláusulas contractuales, para que su oposición con la Constitución Federal o con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado

mexicano sea parte pueda introducirse en el juicio de amparo, independientemente de que en el juicio ordinario se haya demandado la nulidad respectiva. Lo anterior, en el entendido de que para que proceda el estudio de esos temas, es indispensable que el quejoso haga un planteamiento efectivo, cuando menos como causa de pedir advertida de los argumentos opuestos en la demanda de amparo, pues sólo así surgirá la actualización de un problema de constitucionalidad.

2a./J. 2/2020 (10a.)

Solicitud de sustitución de jurisprudencia 11/2019. Pleno en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito. 4 de diciembre de 2019. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Tesis sustituida

Tesis 2a./J. 95/2009, de rubro: "CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD SUSCEPTIBLE DE SER SEÑALADO COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, PERO SÍ PUEDE SER PLANTEADA LA ILEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIEMPRE Y CUANDO SE HAYA PLANTEADO SU NULIDAD EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN.", derivada de la contradicción de tesis 153/2009 y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 151, con número de registro digital: 166703.

Esta tesis jurisprudencial se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020 para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 16/2019, por lo que a partir de esas mismas fecha y hora, y con motivo de la resolución de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 11/2019, ya no se considera de aplicación obligatoria la diversa 2a./J. 95/2009, de rubro: "CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO. NO CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD SUSCEPTIBLE DE SER SEÑALADO COMO ACTO RECLAMADO EN EL JUICIO DE AMPARO, PERO SÍ PUEDE SER PLANTEADA LA ILEGALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE SUS CLÁUSULAS A TRAVÉS DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SIEMPRE Y CUANDO SE HAYA PLANTEADO SU NULIDAD EN EL JUICIO LABORAL DE ORIGEN.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 151, con número de registro digital: 166703.

Tesis de jurisprudencia 2/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del ocho de enero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de febrero de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de febrero de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

REFUGIADOS. EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO, QUE PREVÉ EL PLAZO PARA SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO DE ESE ESTATUS JURÍDICO, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD.

El referido precepto legal si bien establece que el extranjero que solicite el reconocimiento de la calidad de refugiado, deberá presentar por escrito su solicitud dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que haya ingresado al país o, en su caso, a aquel en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento, a pesar de que dicha calidad constituye una situación de hecho que se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos que establecen los tratados internacionales en la materia, lo cierto es que el plazo en cuestión supera el test de proporcionalidad, porque: i) encuentra una finalidad constitucionalmente válida, al tratarse de un deber y una facultad del Estado el identificar a quienes ingresan a su territorio en las diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio establecido para el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país, y porque lo que se pretende evitar es que el extranjero en condición de refugiado que requiera protección se coloque en una situación de irregularidad respecto de las leyes mexicanas por un tiempo que resulte muy prolongado, en detrimento de sus derechos fundamentales; ii) es idónea y necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, al ser la única forma en que, dentro de un determinado periodo, las autoridades migratorias correspondientes estarán en aptitud de identificar a las personas que se consideran refugiados y, como consecuencia de ello, en posibilidad de brindarles la protección que establecen las leyes nacionales y los tratados internacionales, propiciando con ello que los solicitantes permanezcan en el país el menor tiempo posible de manera irregular; y, iii) es proporcional en sentido estricto, porque si bien se trata de una limitante al exigir que el reconocimiento de la condición de refugiado deba presentarse dentro de un determinado plazo, el derecho fundamental que pretende proteger no se ve excesivamente

limitado si se toma en cuenta que existe una excepción prevista en el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que señala que para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, de manera excepcional, se dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, lo que permite colegir que el solo establecimiento de dicho plazo no impide, total y definitivamente, la realización de la conducta amparada por ese derecho (el inicio y/o admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado).

2a. III/2020 (10a.)

Amparo en revisión 353/2019. Edgardo Alfonso Díaz Alemán. 16 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 399/2019. Katherine Alba Andara. 16 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 437/2019. Rossy Carolina Urbina Barreto. 23 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 529/2019. Lorena Cristina Díaz Quezada. 23 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REFUGIADOS. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 19 DEL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA.

El referido precepto reglamentario establece que para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político se dará trámite, de manera excepcional, a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto para ello, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente. Ahora bien, considerando que la interpretación conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que se opte por aquella de la que derive un resultado más acorde con el Texto Supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simul-

táneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, garantizando en todo momento, principalmente, el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, la interpretación de dicha excepción debe ser bajo un estándar probatorio mínimo, es decir, no debe ser estricta ni rigurosa o requiriendo pruebas concluyentes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, sino que bastará para tener por acreditado que efectivamente el extranjero estuvo imposibilitado para presentar su solicitud dentro del plazo fijado por la ley, que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas que tuviera a su alcance, sean coherentes con el contexto de su propia situación, lo que será suficiente para que se dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto en el artículo 18 de la ley referida, dado que con ello se garantiza: i) la protección más amplia de los derechos fundamentales a las personas; ii) que la falta de presentación de la solicitud dentro de un periodo específico o del cumplimiento de otros requisitos formales, no conduzcan de manera automática a que la misma no reciba la debida consideración; iii) a que el solicitante sea oído con las debidas garantías durante el procedimiento respectivo, a efecto de determinar si se encuentra en riesgo de persecución; y, iv) el principio de no devolución, que implica que los refugiados ni los solicitantes del reconocimiento de esa condición pueden ser rechazados o expulsados sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones.

2a. IV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 353/2019. Edgardo Alfonso Díaz Alemán. 16 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 399/2019. Katherine Alba Andara. 16 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 437/2019. Rossy Carolina Urbina Barreto. 23 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Amparo en revisión 529/2019. Lorena Cristina Díaz Quezada. 23 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de febrero de 2020 a las 10:23 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

V. SISTEMA DE PENSIONES DEL ESTADO DE MORELOS. MARCO NORMATIVO QUE LO REGULA.

VI. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

VII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

IX. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 59 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 16 DE ENERO DE 2019).

X. EFECTOS DE LA SENTENCIA DICTADA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA RESOLUCIÓN DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO AL TRABAJADOR PENSIONADO (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 59 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO", PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 16 DE ENERO DE 2019).

XI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO Y AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA QUE REVISEN SU SISTEMA LEGAL DE PAGO DE PENSIONES Y ESTABLEZCAN UNO QUE NO TRANSGREDA LA AUTONOMÍA DE OTROS PODERES U ÓRDENES NORMATIVOS (INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO VEINTE, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN "...SERÁ CUBIERTA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MEN-

SUAL, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55, 56 Y 59 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO").

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 103/2019. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 11 DE SEPTIEMBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, EDUARDO MEDINA MORA I. JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VALERIA PALMA LIMÓN.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día once de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. **Presentación de la demanda.** Por oficio presentado el veintidós de febrero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostentó como presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en representación del Poder Judicial de la entidad, en la que demandó del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno del Estado lo siguiente:

a) La invalidez del Decreto Número Veinte publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad Número 5668, de dieciséis de enero de dos mil diecinueve a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por jubilación a Leticia Alemán Figueroa con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

2. **Preceptos constitucionales que se estiman violados.** Artículos 14, 16, 17, 49, 116, fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a), 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo séptimo, 83, 92-A y 131 de la Constitución de Morelos.

3. **Antecedentes de la controversia.** El presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos no fue autorizado ni asignado conforme a la solicitud de incremento en el rubro de pensiones. El Congreso del Estado, al emitir los decretos en los cuales aprueba las pensiones, se ciñe a decir que son con cargo al presupuesto del Poder Judicial, sin asignar el erario correspondiente que permita hacer frente a las crecientes pensiones y a los incrementos

de las mismas. El Legislativo se entromete en las finanzas del Poder Judicial al señalar que debe darse el aumento a la pensión en función del salario mínimo, cuando en esa proporción no se aumentó el presupuesto; imponiendo la carga de erogar un gasto respecto del cual no ha recibido ingreso.

4. El presupuesto del Poder Judicial Estatal se mantuvo intocado del ejercicio fiscal de dos mil trece al de dos mil diecisiete con un monto de \$451'559,000.00 (Cuatrocientos cincuenta y un millones quinientos cincuenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.), no obstante del aumento en los insumos necesarios para cumplir con el mandato constitucional de administrar justicia, el aumento al salario del personal y el exponencial número de jubilados por efecto de decretos jubilatorios autorizados por el Congreso Local, sin que durante dicho periodo existiera la partida presupuestal de pensiones a cargo de la cual determinaba el legislador fueran sufragadas las mismas. Con base en este punto, el Poder Judicial del Estado ha controvertido ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación más de 130 decretos por vía de controversia constitucional.

5. Si bien para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho hubo un aumento de \$48'441,000.00 (cuarenta y ocho millones cuatrocientos cuarenta y un mil pesos 00/100 M.N.) al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, dicho monto se realizó directamente para la operatividad del ese organismo, reiterando la omisión del Congreso de Morelos de autorizar la partida presupuestaria de pensiones y jubilaciones solicitada por el Poder Judicial Local.

6. Mediante oficio HTSJ/MCVCL/0431/2018, de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, la Magistrada presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado, remitió al gobernador de la entidad, el proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial en el que se contempla una partida presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones.

7. No obstante que el artículo 32, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, dispone que el presupuesto de egresos del Estado debe ser aprobado a más tardar el quince de diciembre, a la fecha (de presentación de la controversia) no se ha aprobado el ejercicio fiscal para dos mil diecinueve. Esta situación provoca que se desconozca si para el presente ejercicio fiscal se autorizará la partida de pensiones y jubilaciones con los montos solicitados.

8. Así, conforme al párrafo onceavo del referido artículo 32 de la Constitución Local, sigue rigiendo el presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, por lo cual no se cuenta con presupuesto para el pago de pensiones y jubilaciones.

9. El dieciséis de enero de dos mil diecinueve, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 5668, el Decreto Número Veinte, a través del cual el legislador local determina otorgar pensión por jubilación a Leticia Alemán Figueroa con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado.

10. **Concepto de invalidez único.** La emisión del decreto cuya invalidez se demanda, vulnera en contra del Poder Judicial del Estado de Morelos, los artículos 14, 16, 17, 49, 116 fracciones II y III, 123 apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI, así como 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos por las razones siguientes:

a. La determinación de obligación del Poder Judicial del Estado de Morelos a realizar pago por pensión por jubilación con cargo al presupuesto del propio poder a favor de determinada persona, se traduce en una disposición arbitraria en contra de la hacienda del Poder Judicial de la entidad.

b. La autorización a favor del Poder Legislativo del Estado de Morelos para emitir decretos jubilatorios de trabajadores de otros poderes estatales, se aparta del principio de autonomía de la gestión presupuestal del Poder Judicial que consagran los artículos 17 párrafo V y 116, fracción III, de la Constitución Federal.

c. El decreto transgrede el artículo 116 constitucional, al vulnerar el principio de congruencia entre ingresos y egresos, mediante el cual se establece que el ejercicio del poder de cada una de las entidades federativas debe estar dividido para su ejercicio entre tres poderes, de tal modo que ninguno pueda ejercer todo el poder estatal en su propio interés.

d. El decreto viola el contenido del artículo 16 constitucional al incumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación de conformidad con lo dispuesto en las tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 y P./J. 109/2005, de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

e. El decreto es contrario al principio de independencia judicial consagrado en el artículo 17 constitucional, párrafo quinto, en cuanto vulnera la libertad de los juzgadores de emitir sus resoluciones sin influencias ajenas al reconocimiento jurídico.

f. Se vulnera el contenido del artículo 49 constitucional, que sustenta el principio de división de poderes, específicamente en cuanto dispone que los Poderes Judiciales de las entidades federativas gozarán de autonomía e independencia en su conformación y ejercicio de sus funciones.

g. Se vulnera el contenido de los artículos 123, apartado B, fracción IX, inciso a) y 127 constitucionales en cuanto reiteran la obligación de los Poderes de la Unión –en su calidad de patrones– a otorgar como prestaciones sociales, el pago de las pensiones o jubilaciones de los trabajadores a su cargo. No obstante, dicha determinación establece que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo y sin que se encuentren debidamente referidas en los presupuestos de egresos respectivos.

h. Se vulnera el principio de congruencia presupuestal al que se encuentran sujetos los Poderes Judiciales, mediante el cual corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa (92-A, fracción VI, de la Constitución Local).

11. Es así que la determinación del Congreso Local, a través de la cual estima cumplidos los requisitos exigidos para que la trabajadora accediera a la pensión por jubilación, con cargo a la hacienda pública del promovente, afecta el presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, al imponérsele la obligación de erogar un recurso que no se encontraba previsto.

12. Es verdad que el régimen de pensiones debe considerarse en las leyes laborales que expidan las Legislaturas Locales, no obstante, ello no implica que el Congreso pueda determinar libremente, los casos en que proceda otorgar prestaciones, cuando éstas nazcan de las relaciones de trabajo entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y sus trabajadores.

13. En la diversa controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la autonomía de la gestión presupuestal es condición necesaria para que los Poderes Judiciales locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia el adecuado funcionamiento de la carrera judicial.

14. La autonomía de la gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales y no

puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello conllevaría a la violación del principio de división de poderes que garantiza el artículo 116 constitucional.

15. Si no se considera constitucionalmente admisible que la legislatura disminuya la remuneración de los juzgadores, tampoco puede aceptarse que el Congreso Local sea quien determine las pensiones de los empleados judiciales.

16. El poder demandado no puede direccionar los recursos presupuestales del Poder Judicial para el pago de las pensiones en materia de seguridad social, máxime que la Legislatura Local no atendió la solicitud planteada para cubrir la obligación impuesta a través de los diversos decretos de jubilación y cesantía de edad avanzada emitidos a lo largo de esta anualidad.

17. En diversas ejecutorias dictadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha determinado que para que se actualice la transgresión a los principios de independencia y autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales, es necesario que se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

a. Que en cumplimiento de una norma jurídica, o bien de manera libre, se actualice una conducta imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo.

b. Que dicha conducta implique la intromisión, en los términos antes definidos, de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de esos poderes realice actos que coloquen al Poder Judicial en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él.

c. Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre cualquiera de los siguientes aspectos:

i. Nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del Poder Judicial.

ii. Inmutabilidad salarial (remuneración adecuada y no disminuable).

iii. Carrera Judicial.

iv. Autonomía de la gestión presupuestal.

18. El Legislativo Local transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial del Estado al obligarlo a cubrir una pensión, cuantificando e indicando el modo de cálculo de la misma. Esto se traduce en una subordinación (entrometiéndose y haciendo dependiente) al Poder Legislativo demandado.

19. Los artículos 24 fracción XV, 56, 57, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, si bien otorgan al Congreso Local la atribución de ser el órgano resolutor en materia de pensiones, lesionan la autonomía presupuestal del Poder Judicial al prever que la Legislatura fijará los casos en que proceda otorgar el pago de pensiones de los trabajadores judiciales (así como la cuantía a la que ascienden).

20. No debe perderse de vista que la propia Constitución Federal facultó a los Poderes Judiciales para ejercer en forma directa los recursos de la hacienda sin intermediarios, respetando las bases constitucionales como la protección salarial establecida en el artículo 40, fracción XX, inciso d), de la Constitución Local. Es decir, que los salarios, emolumentos y demás prestaciones de los servidores públicos del Estado serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos. Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

21. En suma, el decreto impugnado implica una subordinación del Poder Judicial al Legislativo estatal, violando el principio de autonomía en la gestión presupuestal, consagrado en el artículo 116 constitucional, máxime que dicha Legislatura no dota de los recursos adicionales a este poder actor ni autoriza la ampliación o creación de una partida presupuestal para sufragar la pensión impuesta, máxime que si bien de la lectura integral de la Constitución Local, la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos y la Ley del Servicio Civil de la entidad, se advierte que dicho Congreso está facultado para emitir decretos arbitrarios obligando a otros poderes a acatar sus determinaciones e influyendo en su hacienda pública sin justificación legal para la expedición de un decreto como el que se impugna.

22. **Solicitud de la suplencia de la deficiencia de la queja.** En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, la parte promovente solicita que esta Suprema Corte supla la deficiencia de la queja en su beneficio.

23. **Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veinticinco de febrero de dos mil diecinueve,¹ el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 103/2019 y designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

24. Mediante proveído de veintiséis de febrero de dos mil diecinueve,² el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, teniendo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a los que ordenó emplazar para formular su respectiva contestación y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

25. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Previo a la contestación de los conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Local precisa que el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios del decreto impugnado atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

26. El Poder Ejecutivo Estatal, llevó a cabo la publicación del decreto cuya invalidez se demanda, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, razón por la que resulta falso que la autoridad que representó viole, en perjuicio del Poder Judicial local, las disposiciones constitucionales que invoca en cada uno de sus conceptos de invalidez, así pues, se solicita declarar como inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez esgrimidos en su contra. De lo expuesto se advierte que el Poder Ejecutivo Estatal, en el Proceso Legislativo para la emisión del decreto que se impugna, llevó a cabo su promulgación y publicación, sin que tal acto haya sido motivo de impugnación por vicios propios, por lo que es falso que el Poder Ejecutivo viole en perjuicio del Poder Judicial actor, las disposiciones constitucionales que invoca en cada uno de sus conceptos de invalidez.

27. A pesar de lo anterior, es un hecho notorio que el veinte de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial de la entidad [número 5591 Alcance (sic)], el Decreto Setenta y Seis, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve.

¹ Fojas 93 y vuelta del expediente.

² Fojas 94 a 97 del expediente.

28. Debe señalarse que en el cuarto transitorio del decreto impugnado, se precisa que fue emitido para dar cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio de amparo 1035/2018 promovido por Leticia Alemán Figueroa ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos,³ protección que se otorgó sólo para el efecto de que las responsables (Congreso del Estado de Morelos y Comisión del Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso de esa Entidad Federativa) dieran contestación a las solicitudes formuladas por Leticia Alemán Figueroa respecto a su pensión.

29. Además, es de relevancia que a la fecha y con base en la reforma constitucional que otorga autonomía financiera al Poder Judicial del Estado, se asignó una partida equivalente al 4.7% del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual. Al analizar tal circunstancia en el presupuesto de dos mil diecinueve (publicado en el Periódico Oficial de la entidad número 5687 de veinte de marzo de dos mil diecinueve), el Poder Legislativo etiquetó por cuanto a las pensiones y otros rubros lo siguiente: "... Artículo décimo octavo. Para el Poder Judicial se prevén asignaciones por la cantidad de \$523'000,000.00 (Quinientos veintitrés millones de pesos 00/100 M.N.), distribuidos de conformidad con el anexo 2. La cantidad autorizada para el Poder Judicial en el presente decreto se integra por los recursos necesarios, que deberán utilizarse para todas y cada una de las obligaciones financieras y laborales, así como las relativas a las provisiones para pensionados y jubilados, controversias constitucionales, amparos..." y en su anexo dos se determinó "... Relativo al pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Superior de Justicia...".

30. Se considera entonces que ante tal escenario, el referido poder está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas

³ Dicho amparo fue concedido sólo para los efectos siguientes:

"... para que una vez que cause ejecutoria esta sentencia, las autoridades responsables realicen lo siguiente:

"a) El Congreso del Estado de Morelos, dentro del plazo de cinco días siguientes a la notificación del auto por el que esta sentencia cause ejecutoria, dé contestación a la quejosa respecto del escrito que presentó el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis; y deberá notificarlo en la forma que proceda.

"b) La Comisión del Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso de esta entidad federativa, dentro del plazo de cinco días, siguientes a la notificación del auto por el que esta sentencia cause ejecutoria, dé contestación de manera fundada, motivada y congruente a las peticiones realizadas el diecinueve de abril y catorce de noviembre, ambos de dos mil diecisiete, respecto la solicitud de pensión por jubilación formulada por la quejosa, y deberán notificarlo en la forma que proceda.

"Dicha sentencia, fue consultada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, mismos que tienen el carácter de hecho notorio, de conformidad con el criterio emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el ocho de marzo de dos mil dieciocho, la contradicción de tesis 423/2016."

de los decretos de pensión de sus ex servidores, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Estatales, toda vez que anualmente cuenta con la certeza de un presupuesto bajo un porcentaje fijo de su presupuesto anual, cuyo monto incrementará conforme lo haga dicho presupuesto. De aquí se sigue que será la capacidad de reingeniería y reestructuración financiera la que pudiera darle al Poder Judicial actor la posibilidad de cumplir con sus compromisos conforme a la legislación de disciplina financiera. En tal virtud, el Poder Judicial actor tiene la obligación de instrumentar los mecanismos de transferencias o adecuaciones de las partidas que integran el presupuesto previamente autorizado. Cobra relevancia la jurisprudencia de rubro: "SENTENCIAS DE AMPARO CUYO CUMPLIMIENTO IMPLICA UN PAGO. AUN CUANDO LAS AUTORIDADES PUEDAN SOLICITAR UNA AMPLIACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA ACATARLAS TAMBIÉN ESTÁN OBLIGADAS A INSTRUMENTAR SIMULTÁNEAMENTE, PARA ESE FIN, MECANISMOS DE TRANSFERENCIAS Y ADECUACIONES DE LAS PARTIDAS QUE LO INTEGRAN."

31. Así, debe entenderse que los actos de promulgación y publicación del decreto impugnado se encuentran apegados al orden constitucional, razón por la cual la controversia en contra del Poder Ejecutivo es notoriamente improcedente e infundada. La impugnación que se formula resulta improcedente e infundada, en virtud de que ni el decreto ni las normas que lo sustentan invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder Judicial actor, de manera que carecen de sustento jurídico los conceptos de invalidez hechos valer, debiéndose declarar improcedente la controversia constitucional en la que se actúa.

32. Por último, el Poder Ejecutivo solicita que se le supla la deficiencia de la queja.

33. **Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Se hacen valer los mismos argumentos expuestos por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en la contestación de la controversia constitucional 103/2019.

34. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En primer término, el legislador sostiene que no son ciertas las afirmaciones de la promovente en el sentido de que el presupuesto asignado al Poder Judicial de la entidad no ha variado en función del aumento de los recursos necesarios para cumplir con su mandato constitucional. Al respecto, describe las ampliaciones presupuestales entre los años dos mil trece y dos mil diecisiete.

35. Igualmente, menciona que el veintidós de febrero de dos mil diecinueve fue aprobado por el Congreso Local el Decreto Setenta y Seis por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Dicho decreto, se publicó el veinte de marzo de dos mil diecinueve en el periódico oficial de la entidad número 5687, en el que se asignó una partida presupuestal de \$80'000,000.00 (ochenta millones de pesos 00/100 M.N.) para el pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Superior de Justicia.

36. Respecto al concepto de invalidez, el Poder Legislativo de Morelos indica que el decreto que se impugna fue dictado con base en la Ley del Servicio Civil del Estado, que establece el procedimiento para que los trabajadores de los Poderes del Estado puedan obtener su pensión, ya sea por jubilación, cesantía en edad avanzada, viudez u orfandad.

37. En el caso, mediante escrito presentado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis ante el Congreso del Estado, Leticia Alemán Figueroa, solicitó el otorgamiento de pensión por jubilación, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado.

38. Al tenor del artículo 56 de la Ley del Servicio Civil, vigente en la entidad, la pensión por jubilación, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. El trabajador que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del día siguiente de su separación.

39. Así pues, la pensión por jubilación, se otorgará al trabajador que conforme a su antigüedad se ubique en el supuesto correspondiente. La trabajadora acreditó una antigüedad de veinte años, un mes y veintiséis días de trabajo interrumpido.

40. De acuerdo al artículo 2o. del decreto impugnado, la pensión otorgada deberá ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada de pensiones.

41. Señala que en el cuarto transitorio del decreto impugnado, se precisa que fue emitido para dar cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio

de amparo 1035/2018 promovido por Leticia Alemán Figueroa ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Morelos.

42. De lo expuesto se llega a la conclusión de que la actuación del Poder Legislativo en la emisión del decreto controvertido fue apegada a los lineamientos de las sentencias emitidas por el Máximo Tribunal en diversas controversias constitucionales promovidas por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en el entendido de que se guardó estricto respeto a los derechos humanos del trabajador, en términos de los artículos 1o. y 123 de la Constitución y en estricta observancia a la jurisprudencia de título y subtítulo: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN."

43. De las manifestaciones vertidas queda de manifestó que se debe declarar constitucionalmente válido el Decreto Número Veinte por el que se concede pensión por jubilación a Leticia Alemán Figueroa.

44. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República, no formuló opinión respecto de la presente controversia constitucional.

45. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinte de junio de dos mil diecinueve se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos sin que las partes los hubiesen presentado en la audiencia y se puso el expediente en estado de resolución.

46. **Avocamiento.** Previo dictamen del Ministro ponente, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó enviar el asunto a la Segunda Sala para su avocamiento.

47. Consecuentemente, el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Segunda Sala determinó el avocamiento para conocer de la controversia constitucional, así como que el expediente se remitiera al ponente para el dictado del proyecto correspondiente.

CONSIDERANDO:

48. **Competencia.**—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia

constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, y punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea una controversia constitucional entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el secretario general de Gobierno del Estado de Morelos, en la que resulta innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, debido a que el estudio versa únicamente sobre actos y no sobre normas de carácter general.

49. **Oportunidad.**—Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

50. La controversia constitucional fue promovida por la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos en contra del Decreto Número Veinte, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5668, de dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

51. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia⁴ establece que el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días contados, a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

52. En este tenor, se tomará como fecha de conocimiento la de la publicación del decreto impugnado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", esto

⁴ El artículo dispone:

"21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

es el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, en virtud de que el Poder Judicial actor no manifestó a ver tenido conocimiento del acto en fecha diversa. Entonces, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del diecisiete de enero de dos mil diecinueve al veintiocho de febrero del mismo año, debiendo descontarse los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero; dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés y veinticuatro de febrero, por corresponder a sábados y domingos; así como el cuatro de febrero, por ser inhábil de conformidad con lo dispuesto en artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, fracción II, así como con el inciso c) del punto primero, del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece.

53. La demanda es oportuna al haberse presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintidós de febrero de dos mil diecinueve.

54. **Legitimación activa.** El párrafo primero del artículo 10, fracción I, así como 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.⁵

55. En el caso, suscribe la demanda, en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, María del Carmen Verónica Cuevas López, en su carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, lo cual acredita con el acta de la sesión de Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dieciséis de mayo de dos mil dieciséis en que se le elige como presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la entidad que obra a fojas cincuenta y dos a cincuenta y nueve.

56. De lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende:

a. Que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local.

⁵ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario ..."

b. Que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del consejo.

57. No obstante, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio, tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P/J. 38/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.— El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer

párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia. (Registro digital: 183580, P./J. 38/2003, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371)."

58. De acuerdo con lo anterior, se concluye que la representación legal del Poder Judicial del Estado de Morelos se deposita en el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

59. Asimismo, si dicho poder es uno de los sujetos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

60. **Legitimación pasiva.** Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

61. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

62. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece a juicio por conducto de Samuel Sotelo Salgado, en su carácter de consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, lo que acredita con el acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de ocho de noviembre de dos mil dieciocho.⁶

63. Al respecto, los artículos 15 y 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, en relación con los artículos 74 de la Constitución Local y 14 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo, autorizan a dicha consejería para representar al titular del Poder Ejecutivo en las controversias constitucionales.⁷

⁶ Fojas 139 a 160 del expediente.

⁷ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

64. En ese sentido, quien signa la contestación de demanda cuenta con la representación que ostenta, de manera que el Poder Ejecutivo Local tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional, al atribuírsele la publicación de la norma impugnada.

65. Por lo que hace al Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece Alfonso de Jesús Sotelo Martínez, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión concluida el treinta de agosto de dos mil dieciocho,⁸ de la que se desprende que fue electo para ocupar tal cargo, por el periodo comprendido del primero de septiembre de dos mil dieciocho al treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve.

66. El artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos establece que el presidente de la mesa directiva es el representante legal del Congreso Local.⁹

67. En consecuencia, el presidente de la mesa directiva se encuentra legitimado para comparecer en el presente juicio, en representación del Poder Legislativo del Estado, al que se atribuye la expedición de la norma impugnada.

68. Finalmente, como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, comparece Pablo Héctor Ojeda Cárdenas, quien acredita su cargo con el ejemplar del Periódico Oficial Tierra y Libertad, de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, número 5648, que obra de las fojas ciento setenta y cinco a la ciento noventa y cinco del expediente, en el que consta su nombramiento.

69. Al efecto, se precisa que tal funcionario tiene legitimación pasiva, en tanto refrendó el decreto impugnado.¹⁰

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁸ Fojas 228 a 235 del expediente.

⁹ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general, en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."

¹⁰ Con base en las atribuciones indicadas en el artículo 11, fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.

70. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto se citan a continuación:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

71. **Causales de improcedencia.** A continuación se analizan las causales de improcedencia hechas valer por las partes o que de oficio advierte este tribunal.

72. El Poder Ejecutivo sostiene que el actor no hace valer conceptos de invalidez, y las argumentaciones son insuficientes para demostrar la inconstitucionalidad del decreto impugnado.

73. Por cuanto hace a este argumento, consistente en la inoperancia de los conceptos de invalidez, no se actualiza causal de improcedencia alguna, debido a que, por una parte, el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierte en la cita de los preceptos invocados, así como a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

74. Aunado a lo anterior, de la lectura integral de la demanda, se advierte claramente la causa de pedir del Poder Judicial del Estado de Morelos a través

de los conceptos de invalidez que formula, de manera que procede desestimar la causal de improcedencia hecha valer, lo anterior, de acuerdo con lo sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."¹¹

75. Por su parte, el Poder Legislativo de Morelos considera que es improcedente la controversia pues el acto que se impugna no afecta el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de la entidad, por tanto, la actora carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.

76. La parte demandada fundamenta la improcedencia de la controversia en el hecho de que, a su juicio, los actos reclamados no entrañan una afectación a la esfera competencial de la parte actora. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² tales manifestaciones deben ser desestimadas porque versan sobre un aspecto relativo al fondo de la litis.

77. **Marco normativo.** El Poder actor sostiene en una parte de sus conceptos de invalidez que el decreto impugnado viola la autonomía entre poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal, consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

78. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

79. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el

¹¹ Tesis P./J. 135/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

¹² "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

sistema de pensiones en Morelos; sin que ello implique el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de las normas que se citarán a continuación. El análisis tiene como objetivo esclarecer tres puntos principales:

- ¿Cómo se financia el sistema de pensiones en el Estado de Morelos?
- ¿Cómo se distribuye la carga financiera para el pago de las pensiones en esa entidad federativa?
- ¿Ese sistema de pagos (reflejado en los decretos de pensión como el que aquí se impugna) respeta la división de poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal?

80. En este contexto resulta pertinente precisar que desde el año de mil novecientos ochenta y cuatro, ante la preocupación que existía por parte del Gobierno del Estado de Morelos de otorgar a sus servidores la seguridad social y los apoyos económicos indispensables para poder brindarles un mayor bienestar, se creó el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.¹³

81. Esa institución, de conformidad con los artículos 4o., 5o. y 6o. de su ley, es un "organismo público descentralizado, sectorizado mediante acuerdo

¹³ En el Decreto de creación de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, el legislador consideró:

"Que ha sido preocupación del Gobierno del Estado de Morelos, el otorgar a sus servidores la seguridad social y los apoyos económicos indispensables para poder brindarles un mayor bienestar. Dentro de los propósitos del servidor público y de este gobierno, el Ejecutivo ha instrumentado la creación de un instituto que cumpla con los requerimientos económicos de los servidores públicos al servicio del Estado. En la composición de este instituto participan los trabajadores de los tres poderes por conducto de sus representantes sindicales o los que designen éstos, así como un representante del Ejecutivo del Estado, de la Secretaría de Finanzas, un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un representante de la Secretaría de la Contraloría General de Gobierno y un representante de la oficialía mayor, obedeciendo esta composición a que directamente serán los beneficiarios los que conozcan y participen en las autorizaciones de los créditos que se otorguen. De esta manera, que mejor que los servidores públicos puedan estar conscientes de las cuotas o aportaciones que deben hacer para formar y robustecer el patrimonio de esta institución que se propone crear.

"Que esta iniciativa contempla las tres formas de crédito, el quirografario al cual tiene derecho el servidor público que haya hecho aportaciones al instituto por un periodo mínimo de seis meses, el importe del préstamo que se le conceda estará en relación directa con sus años de servicio y el monto de sus percepciones, este préstamo lo cubrirá el deudor con abonos iguales quincenales en un plazo no mayor de dieciocho meses y sólo se le concederá al trabajador un nuevo préstamo de esta clase cuando se encuentre liquidado el anterior sin embargo, podrá renovarse o ampliarse en su monto o plazo si han transcurrido a partir de la fecha en que fue concedido, seis quincenas.

que expida el gobernador al efecto, en términos de la ley orgánica; con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía jerárquica respecto de la administración pública central y sin fines de lucro, con domicilio en la Ciudad de Cuernavaca, Estado de Morelos", que tiene por objeto "procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales".

82. El patrimonio del citado instituto, de conformidad con el artículo 8o. de su ley, se integra con: un fondo social permanente; las aportaciones ordinarias y extraordinarias que realicen los entes obligados¹⁴; las aportaciones extraordinarias que acuerden en común los afiliados; las cuotas de recuperación recibidas por los servicios que se otorguen; las cuotas no reclamadas por el afiliado o beneficiario, una vez transcurridos cinco años a partir de la

"Que el préstamo especial se otorgará en aquellos casos que por las propias circunstancias del servidor público ameriten un minucioso análisis por los Miembros del consejo directivo para que éste pueda otorgar el crédito.

"Que el préstamo hipotecario se otorgará por acuerdo del consejo directivo a los servidores públicos con más de tres años de cotización al instituto y el cual se cubrirá en un plazo que no exceda de quince años.

"Que por lo anteriormente expuesto, esta H. Cuadragésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, ha tenido a bien expedir la siguiente: ..."

¹⁴ De conformidad con el artículo 25, fracción III, de la ley en cuestión, uno de los entes obligados es el Poder Judicial del Estado de Morelos.

Además, los artículos 26 y 27 de la ley en cita disponen:

"Artículo 26. Los entes obligados tienen a su cargo:

"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;

"II. Avisar al Instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;

"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el Instituto respecto de los afiliados;

"VII. Informar, cuando así lo solicite el Instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados, y

"VIII. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la ley."

"Artículo 27. Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados."

separación del servicio o el fallecimiento del afiliado, salvo resolución judicial; un fondo de reserva para cuentas incobrables, incosteables e ilocalizables; los intereses, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título; los bienes inmuebles y muebles que forman parte del activo fijo y los que en lo futuro adquiera o se adjudique el instituto; los que se obtengan por donaciones, herencias, legados y fideicomisos que se hagan o constituyan a favor del instituto, y con cualquier otro concepto legalmente obtenido o constituido en favor del instituto.

83. Y, para el cumplimiento de sus fines, la ley respectiva establece:

- En el artículo 6o., que el instituto, para el cumplimiento de su objeto, de manera enunciativa mas no limitativa, tendrá como atribuciones:

I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios;

II. Proporcionar en forma directa o con la intermediación de las instituciones federales, estatales o municipales competentes, así como con aquellas que integran el sistema bancario mexicano, financiamiento oportuno y a bajas tasas de interés, a las personas a que estén destinados los programas de vivienda que instrumente el propio instituto;

III. Otorgar prestaciones económicas a corto, mediano y largo plazo, conforme lo dispuesto por la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable;

IV. Otorgar servicios sociales de odontología y optometría, en términos de lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable; y,

V. Brindar cualquier otra prestación que satisfaga las necesidades de los afiliados, previa aprobación y en los términos que determine el consejo directivo.

- Y, en los artículos 63 y 64, se dispone que las prestaciones sociales que el instituto otorga a sus afiliados son las relativas a: I. Servicios de odontología; II. Servicios de optometría, y III. Cualquier otra que proponga el director general a la aprobación del consejo directivo.

84. El artículo 29 prevé que tienen la calidad de afiliados: "I. Los trabajadores al servicio de alguno de los entes obligados, y II. Los pensionistas que continúen cotizando al instituto."

85. Mientras que el artículo 30 establece que los derechos y las obligaciones del instituto con los afiliados "nacen concomitantemente con el pago de las cuotas y las aportaciones."

86. Por su parte, el artículo 26 señala las obligaciones que tienen los entes obligados en relación con el instituto, de entre las que destaca la relativa a: "*Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados*"; mientras que el artículo 27 dispone que: "*Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al Instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados.*"

87. En el artículo 41 se menciona que: "*Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre las percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos Presupuestos de Egresos.*"

88. Y, en el artículo 42 se establece que: "*Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al Instituto en términos de lo dispuesto en la presente Ley y demás normativa aplicable.*"

89. De todo lo anterior se advierte que si bien el mencionado instituto recibe diversas aportaciones y pago de cuotas por parte de los Poderes del Estado y de los trabajadores de esos poderes¹⁵, tales cuotas y aportaciones no se aplican al pago de pensiones, sino de los demás servicios y prestaciones sociales que otorga, en tanto que dicho instituto, actualmente, no tiene la obligación expresa de pagar las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos o de administrar los recursos derivados de las aportaciones para esos conceptos.

90. Por otra parte, el miércoles seis de septiembre de dos mil, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que abrogó la ley del mismo nombre que había sido promulgada el veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta.

¹⁵ Esto se corrobora con la lectura del presupuesto de ingresos y egresos de 2017, del citado instituto, así como de la nómina de trabajadores del Poder Judicial del Estado.

91. En las consideraciones que sustentaron esa normatividad, el legislador sostuvo:

"...

"Reflexión Constitucional

"Los actores políticos reconocemos que la declaración de los derechos individuales del hombre, heredados en nuestras luchas del siglo XIX por la libertad, y la declaración de los derechos sociales del trabajo y del campesino, integran los derechos humanos reconocidos y garantizados por el pueblo en su Constitución, derechos intocables por los gobiernos, no sólo por su origen, sino porque los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nos debemos y somos obra del mismo pueblo, quien nos encomendó velar por la efectividad de esos derechos.

"Reconociendo el origen de nuestro sistema de gobierno, es corresponsabilidad de esta soberanía asegurar una existencia decorosa y libre del ciudadano, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

"La distinción entre trabajadores y servidor público quedó en el pasado, por lo que la actuación del Estado debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Constitución. Estamos convencidos de que los sistemas y procedimientos deben elevar el trabajo al valor supremo de la vida social.

"En este orden de ideas, el ordenamiento que se somete a su consideración no busca alcanzar un valor universal, y se limita a responder a los problemas sociales, económicos y de trabajo propios del mismo, en el que se atiende la evolución histórica, los factores reales de poder, el de los servidores públicos y la cultura.

"Con este ánimo, en el Estado de Morelos, perseguimos con la presente tres objetivos: El primero, incorporar en el texto que nos ocupa los principios que rigen el derecho del trabajo tratándose de empleados públicos; el segundo, adecuar a las condiciones vigentes la ley que rige al Estado desde el año de 1950; y tercero, garantizar a los sujetos de la ley, sus derechos y obligaciones.

"Cabe señalar que en esta ley se recogen las propuestas resultantes de la consulta a las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, así como a empleados públicos y profesionales en la materia.

"Por lo anterior, presentamos ante ustedes la iniciativa de ley de servicio civil compuesta en la siguiente forma:

"Elementos de la reforma

"Se estructura con once títulos y 124 artículos, a saber:

"En el título primero se determinan plenamente los sujetos de la ley; la clasificación de los trabajadores, destacándose la creación de un tercer grupo de trabajadores, es decir, los eventuales; y las disposiciones generales propias de la ley que nos ocupa.

"En el título segundo se establece que la falta de nombramiento no priva al trabajador de los derechos que le otorga la presente ley, y tal omisión es imputable al patrón; así mismo se prohíbe el traslado de trabajadores para prestar sus servicios en dependencia distinta a la de su adscripción ya sea como comisionado o de índole similar para dependencias de un mismo poder, Ayuntamiento o entidad paraestatal.

"En los títulos tercero y cuarto se precisan, atendiendo las características de los horarios de trabajo que se han adoptado en las actuales administraciones, la jornada, así como los descansos laborales, horarios en los que participa el sindicato de burócratas correspondiente, en su fijación; así mismo se establece que el salario se incrementará anualmente previo acuerdo entre las autoridades competentes, sin menoscabo de incremento que se haga al salario mínimo a nivel nacional o según lo establezca la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

"En el título quinto que es la parte toral de la ley que se presenta, se trasladan por supuesto los derechos y obligaciones de los trabajadores y del Gobierno del Estado y Municipios que se contenían en la ley que por virtud de ésta se abroga, pero se amplían tales derechos y obligaciones con el propósito de adecuar a las circunstancias que prevalecen en la actualidad, con lo cual otorgamos certeza jurídica a los sujetos señalados.

"Respecto de las obligaciones del Gobierno del Estado y de los Municipios con sus trabajadores, se establecen, entre otras, la reinstalación a sus plazas y al pago de los salarios caídos en caso de que el laudo en estado de ejecutoria, resulte favorable al trabajador.

"En el título sexto, se plasman las prestaciones sociales a favor de los trabajadores tales como las siguientes: IMSS, ISSSTE e ICTSGEM, centros de

desarrollo infantil, casa, departamentos y terrenos a precios accesibles, des-pensa familiar mensual préstamos y servicios médicos, capacitación permanente, doce meses de salario mínimo general del trabajador fallecido para gastos funerales, entre otro; además de estímulos y recompensas a trabajadores distinguidos consistentes en nota de mérito, gratificación en efectivo o en especie, premio a la perseverancia y lealtad al servicio, impresión de tesis de titulación y becas económicas, y se reconoce como beneficiario de las pensiones que otorga la presente ley al cónyuge supérstite o concubino.

"En el título séptimo se establecen la instrucción de actas y medidas disciplinarias que se le impondrán al trabajador por incumplimiento de sus obligaciones o por la comisión de faltas graves así calificadas por la presente ley, mismas que deberán constar en los mecanismos establecidos para este efecto.

"Por último, en los títulos octavo, noveno, décimo y undécimo se establece la organización colectiva de los trabajadores; las bases generales de trabajo, de las cuales destacamos que deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios; el procedimiento en materia de huelga; la integración y competencia del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; y las sanciones aplicables resultado de la desobediencia a las resoluciones del mismo."

92. En este contexto, en los títulos quinto y sexto de la ley, denominados "*De los derechos y de las obligaciones*" y "*Del régimen de seguridad social*" respectivamente, el legislador estableció, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- En su artículo 43, fracciones VI, VII y XIV, que los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán, entre otros, derecho a "Disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la institución con la que el gobierno o los Municipios hayan celebrado convenio", a "Disfrutar de los beneficios que otorgue el instituto de crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, en su caso" y a obtener "Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada y por invalidez."

- En el artículo 45, fracción XV, que los Poderes del Estado y sus Municipios están obligados con sus trabajadores a: "XV. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los

casos de enfermedades no profesionales y maternidad; c) Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte; d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en alguna institución de Seguridad Social; e) Establecimiento de centros vacacionales, de guarderías infantiles y de tiendas económicas; f) Establecimiento de escuelas de la administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional; g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas; y h) La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus salarios básicos para integrar un fondo de la vivienda, a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construir las, reparar las o mejorar las o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.—Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos."

- En el artículo 54, fracciones I y VII, se establece que los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a: "I. La afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos; ... VII. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia, en términos de las disposiciones legales aplicables."

- Mientras que en el siguiente precepto (55), se precisa que: "Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede estarán a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen."

- De donde destaca que el pago de las pensiones correría a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, pero a través de las instituciones que para el caso ellos determinen.

- No obstante lo anterior, en el artículo 56, se señala que: "Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.—El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el

pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento."

93. En relación con el precepto anterior resulta necesario mencionar que en sesión de ocho de noviembre de dos mil diez, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008,¹⁶ señaló que: "... de conformidad con el artículo 56 de la ley impugnada en el Estado de Morelos, corresponde en exclusivo al Congreso del Estado de Morelos, sin la intervención de cualquiera otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, el determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, independientemente de que la relación de trabajo se haya verificado con el gobierno estatal, el municipal o con ambos" y declaró la invalidez de dicho numeral, con efectos únicamente para las partes que participaron en esas controversias.

- En el artículo 57, se establecen los documentos que deben acompañarse a la solicitud de pensión respectiva, mientras que en los numerales 58 y 59, se regulan los porcentajes que deberán pagarse dependiendo de los años de servicio del trabajador.

- Es importante destacar también que en términos del artículo 66, último párrafo, los trabajadores no pueden gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del gobierno o Municipio, en el entendido que en tal evento "*el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador*".

- Y, por último, el artículo 67 refiere que "Los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que establece esta ley y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes Estatales o Municipios, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores.—Las cuotas y aportaciones a que se refiere este artículo, se determinarán tomando como base para el descuento correspondiente el salario de cotización, entendiéndose por tal, el salario base que corresponda a la categoría o cargo.—Los

¹⁶ Por mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; el Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

porcentajes correspondientes serán revisados periódicamente con el objeto de actualizarlos, al igual que las aportaciones que para los mismos fines sean a cargo de los Poderes del Estado y de las Administraciones Municipales."

94. Del examen relacionado de los artículos transcritos destaca que:

- Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patronales a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio.

Y, a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patronales tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

- Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

- Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

95. En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial del Estado de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,¹⁷ así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del Seguro Social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la ley del Seguro Social en relación con los seguros

¹⁷ Ello se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 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."

de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

96. Y, por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido poder actor, con cargo al presupuesto del propio poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

97. Una vez analizado el marco normativo y fáctico en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos, se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

98. **Estudio de fondo.** En este contexto cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

99. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."¹⁸

¹⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180538.

100. Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuable), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expedites en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

101. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.

102. Ello se desprende así de la diversa tesis jurisprudencial P/J. 83/2004, titulada: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."¹⁹

103. Ahora bien, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

- En el artículo 1o., se concede pensión por jubilación a Leticia Alemán Figueroa, quien ha prestado sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Temporal e interinamente Juez de cuantía menor, adscrita al Juzgado Primero Menor Penal de la Primera Demarcación Territorial del Estado, con sede en Atlacholoaya, Municipio de Xochitepec, Morelos.

- En el artículo 2o. estableció que la pensión decretada deberá cubrirse al 95% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro 180537.

Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado.

• Y, en el artículo 3o. estableció que el monto de la pensión se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

104. En este sentido, debe decirse que resultan inoperantes los conceptos de invalidez en los que se controvierte la forma de calcular la pensión, así como los incrementos respectivos, ya que los vicios que se atribuyen al respecto se hacen depender de aspectos que en forma alguna denotan una afectación al ámbito de facultades del aquí promovente.

105. Por otra parte, el poder actor combate la parte del decreto en donde se establece que la pensión por jubilación concedida por el Congreso de Morelos deberá ser cubierta por el Poder Judicial de esa misma entidad, con cargo a su partida presupuestal destinada para pensiones, en tanto que ello representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de dicho poder.

106. Al respecto debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que efectivamente, esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)²⁰ y transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal referido, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder sin que le haya otorgado

²⁰ Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:

- a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
- b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y
- c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

107. Aunado a ello cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

108. Y, si bien ante esa indefinición podría pensarse que la propia ley posibilita que sea el Congreso Local quien otorgue las pensiones con cargo al presupuesto de otro poder, esta Segunda Sala estima que es precisamente ello lo que torna al sistema de pensiones del Estado y al decreto aquí impugnado inconstitucionales.

109. Máxime que de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,²¹ el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar,

²¹ **"Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.

"...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas

modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, y por ende correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

110. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la invalidez del decreto veinte, publicado el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* número 5668 del Estado de Morelos el dieciséis de enero de dos mil diecinueve, únicamente en la parte del artículo 2o. en donde se indica que la pensión "... será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado."

111. En este contexto, cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la trabajadora pensionada y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.

"...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"Artículo 61. Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:

"...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

112. Finalmente, resulta claro que el sistema de pensiones y jubilaciones del Estado de Morelos no responde a los principios establecidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de seguridad social.

113. No es obstáculo a lo expuesto que en sus respectivos informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo hayan señalado que a partir de la aprobación del presupuesto de egresos del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve (publicado en el periódico oficial de la entidad número 5687 y 5687-2A de veinte de marzo de dos mil diecinueve), se haya incluido una partida para el "Pago de decretos pensionarios controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Superior de Justicia" con un importe de \$80'000,000.00 (Ochenta millones de pesos 00/100 M.N.); y que ante tal escenario, el Poder Judicial actor está en condiciones de cubrir a cabalidad con el pago de las obligaciones derivadas de los decretos de pensión de sus ex servidores, sin encontrarse supeditado a los recursos que le sean aprobados y destinados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo estatales.

114. Lo anterior es así, puesto que la referida partida presupuestaria está destinada a sufragar los pagos por decretos pensionarios controvertidos ante esta Suprema Corte (del Tribunal Superior de Justicia del Estado), como su nombre lo dice. Lo que se traduce en la imposibilidad de que el Poder Judicial del Estado utilice esos fondos para el pago de pensiones que no han sido controvertidas ante este Alto Tribunal. Es decir, el legislador local introdujo esa partida presupuestaria para cubrir los pagos por pensiones (del Tribunal Superior de Justicia del Estado) que deriven de controversias constitucionales sobre las cuales ya haya dictado sentencia esta Suprema Corte. Esto de ningún modo se traduce en que el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal haya cambiado la situación del Poder Judicial actor, permitiéndole la posibili-

dad material de cubrir sus obligaciones pensionarias con un mecanismo que respete su autonomía presupuestaria.

115. Se exhorta al Congreso del Estado de Morelos para que, en conjunto con el Poder Judicial local y con base en una exhaustiva revisión actuarial de la situación financiera de la entidad, realice los cambios y adecuaciones necesarias en la legislación de tal modo que el presupuesto del Poder Judicial para el próximo año sea acorde a sus necesidades, especialmente en lo que respecta a recursos necesarios para cubrir obligaciones pensionarias, de tal modo que exista claridad en las partidas presupuestarias en cuanto a la integración de sus montos y el respectivo destino de los recursos.

116. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Veinte publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad Número 5668 de dieciséis de enero de dos mil diecinueve.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 50/2000, P/J. 101/2000, P/J. 109/2001, P/J. 109/2005, P/J. 15/2011 y 1a./J. 103/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, abril de 2000, página 813, XII, octubre de 2000, página 32, XIV, septiembre de 2001, página 1104, XXII, septiembre de 2005, página 891 y XXXIII, marzo de 2011, página 10, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de febrero de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 28 de febrero de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

