



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 76
TOMO I**

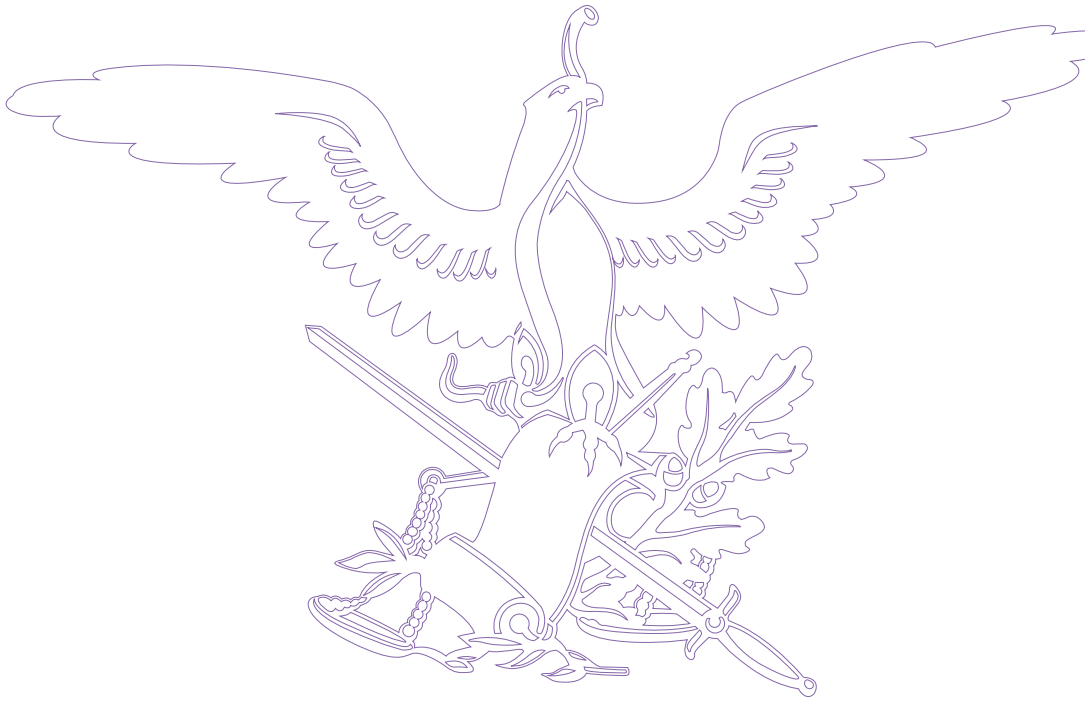
Marzo de 2020

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 76
TOMO I

Marzo 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

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

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

CONTENIDO GENERAL



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

■ 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 189

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 363

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración 419

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 463

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 559

■ Subsección 2

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 563

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 575

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración 651

■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 851

Tesis canceladas 1055

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 1061

■ SÉPTIMA PARTE

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

■ OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	1083
Índice de Ejecutorias	1105
Índice de Votos	1115
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	1139
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	1147
Índice en Materia Constitucional.....	1149
Índice en Materia Penal	1155
Índice en Materia Administrativa.....	1161
Índice en Materia Civil.....	1167
Índice en Materia Laboral	1173
Índice en Materia Común.....	1179
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	1189
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	1193
Índice de Ordenamientos	1211

CONTENIDO



Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de 29 de agosto de 2011, 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 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 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 de criterios, las que interrumpan 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, 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.

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 corresponde 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 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).

Quando 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).



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	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. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

<p>SÉPTIMA ÉPOCA</p>	<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 arábicas 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>
<p>OCTAVA ÉPOCA</p>	<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>
<p>NOVENA ÉPOCA</p>	<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 y se integró por 34 tomos.</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>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<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 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 JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

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 SEXTO Y SÉPTIMO DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE VALIDEZ PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES LOCALES RELATIVAS (LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).



IV. 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 LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO PUEDEN ADICIONAR ALGÚN OTRO EN SU LEGISLACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 102, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

V. 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, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE UN AÑO SIGUIENTE A LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTA REFORMA", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 102, FRACCIÓN III, Y TRANSITORIO QUINTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE UN AÑO SIGUIENTE A LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTA REFORMA", DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

VII. 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 DICHA MATERIA, ASÍ COMO A TRAMITAR, EXPEDIR O MODIFICAR SU NORMATIVA INTERNA PARA LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE LOS DERECHOS RESPECTIVOS (CONDENA AL INSTITUTO



DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE JALISCO 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).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 6 DE MAYO DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día seis de mayo de dos mil diecinueve.

VISTOS para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 107/2017 promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el veintitrés 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, Pablo Francisco Muñoz Díaz, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

- Órganos que emitieron y promulgaron la norma general que se impugna: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

- **Norma general cuya invalidez se reclama.** Los artículos 102, fracción III, quinto, sexto y séptimo transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publi-



cada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales violados. El promovente estima violados los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV, VI, 17, 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

Primero (invalidez del artículo 102, fracción III).

- Sostiene que el artículo 102, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al prever mayores requisitos para el ejercicio de un derecho fundamental de los contemplados en la Constitución Federal como en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Asimismo, se contravienen los artículos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que la norma impugnada impone requisitos distintos para el ejercicio de acciones que protejan bienes jurídicos similares.

- Para desarrollar tales aseveraciones, divide su argumentación en dos apartados:

1) Invalidez por exceder el mandato contenido en una ley general.

- Precisa que la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce propugnó para que la protección de datos personales no sólo fuera reconocido plenamente como un derecho fundamental con eficacia horizontal y vertical, sino para garantizar su ejercicio en los tres niveles de gobierno, es decir, para que cualquier persona pudiese contar con una debida protección de datos per-



sonales en cualquier parte de la República Mexicana respecto de cualquier autoridad federal, estatal o municipal, con los mismos alcances, límites y efectos.

- Asimismo, en dicha reforma constitucional se estableció la densidad y configuración normativa del derecho fundamental de protección de datos personales, previéndose la línea conductual y normativa que deben de seguir tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de las entidades federativas, con la finalidad de que tal derecho sea regulado de la misma y exacta manera en todo el territorio nacional.

- Lo anterior, conforme a lo dispuesto en los artículos 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, y los artículos segundo y quinto transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el siete de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

- De donde resulta que, por disposición constitucional, la protección de datos personales debe ser regulada de la misma manera en todo el territorio nacional, de conformidad con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Es decir, las reservas, límites, restricciones, instituciones y figuras establecidas en la referida ley general deben ser replicadas en las legislaciones de las entidades federativas, ya que de no ser así, dichas normas locales serían contrarias a lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, 16, párrafo segundo, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal. Todavía más si al respecto se toma en cuenta que las entidades federativas no cuentan con libertad configurativa a la luz del artículo 124 constitucional, pues existe facultad expresa concedida al Congreso de la Unión.

- En esas condiciones, considera que en el caso concreto el Congreso de Jalisco, lejos de cumplir el mandato constitucional y ceñirse a lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, crea nuevos supuestos contenidos en ésta.

- Así, el artículo 105 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es el que establece los requisitos únicos exigidos



bles para la interposición del recurso de revisión, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas para variar los requisitos que se le pueden solicitar o requerir a un recurrente en la interposición del recurso de revisión.

- No obstante ello, el Congreso de Jalisco crea otro requisito o carga al recurrente para que pueda interponer el recurso de revisión, en la fracción II del artículo 102 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

- También recuerda que el objetivo primordial del Poder Reformador de la Constitución para la emisión de una Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados fue que existiera una misma regulación respecto de la protección de datos personales y evitar su regulación de manera diversa en cada entidad federativa.

- Por su parte, considera que al regularse de manera diversa el ejercicio de la protección de datos personales en Jalisco también se conculca el derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, pues los recurrentes en el Estado de Jalisco tendrán mayores cargas, restricciones y límites. Esto es, se están imponiendo mayores requisitos para el ejercicio de la protección de datos personales en Jalisco que los dispuestos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, violando con ello los principios de igualdad y no discriminación en cuanto al ejercicio de un derecho fundamental.

- Por último, advierte que la finalidad del Poder Reformador de la Constitución es evitar que se genere un sistema verdaderamente complejo en el que cada entidad federativa definiera y regulara de manera diversa los derechos humanos, generando de esta manera incertidumbre jurídica respecto de los requisitos y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites de los derechos humanos.

2) Invalidez por imponer requisitos para el ejercicio de un recurso.

- Sostiene que el legislador de Jalisco contraviene el ejercicio de un medio de impugnación, pues lejos de hacerlo eficiente y accesible, lo hace nugatorio y lo inhibe, con lo cual contraviene el artículo 17 de la Constitución Federal y los artículos 25 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



- Además, basándose en la tesis aislada 1a. CXLV/2015 (10a.), de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entiende que el legislador de Jalisco no cuenta con libertad configurativa para imponer requisitos que inhiban el ejercicio del derecho en cuestión o alteren su núcleo esencial, lo cual evidentemente no respeta el artículo 102, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, habida cuenta que impone a los recurrentes una carga procesal.

- En ese sentido, si el legislador de Jalisco impone mayores requisitos procesales para la interposición de un recurso, entonces altera el núcleo esencial del mismo, el cual consiste en un recurso simple, sencillo y efectivo.

- Y, con respaldo en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sostiene que cualquier requisito que pretenda complicar o restar efectividad para que sea del conocimiento del órgano resolutor un recurso, debe estimarse ese requisito como contrario a la Constitución.

Segundo (invalidez de los artículos quinto, sexto y séptimo transitorios).

- Estima que los artículos quinto, sexto y séptimo transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17 y 116, fracción VIII, constitucionales, al ampliar sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales en contravención de los plazos establecidos y contemplados en la Constitución Federal como en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- En primer término, repite toda la argumentación señalada en el primer concepto de invalidez respecto a la finalidad de la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, los principios constitucionales que rigen la protección de datos personales y la reserva de desarrollo en esta materia al Congreso de la Unión.

- Además, señala que los artículos segundo y quinto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el siete de febrero de dos



mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, establecieron que tanto el Congreso de la Unión debería emitir leyes generales en materia de transparencia y protección de datos personales como las entidades federativas ajustar su normativa conforme a esas leyes.

- Por lo que sus conclusiones son similares en cuanto a que la protección de datos personales debe ser regulada de la misma exacta manera en todo el territorio nacional, de conformidad con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Y, en el caso concreto, el Congreso de Jalisco, lejos de cumplir el mandato constitucional y ceñirse a lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, crea nuevos supuestos a los contenidos en ésta pues amplía los plazos en el régimen transitorio de la ley, con lo que posterga –de forma contraria a la intención del Congreso de la Unión– la entrada plena del ejercicio de los datos personales.

- En ese sentido, considera que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin dejar libertad configurativa a la Federación y a las entidades federativas, dispuso los plazos y términos para la entrada en plena vigencia del ejercicio de los datos personales. Esto es, el Congreso de la Unión, en términos de la facultad constitucional concedida en el artículo 73, fracción, XXIX-S, estableció cuándo debe de entrar en vigor pleno el ejercicio de los datos personales.

- También, de la misma forma que argumenta en el primer concepto de invalidez, considera que al regularse de manera diversa el ejercicio de la protección de datos personales en Jalisco se conculca el derecho de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, pues los recurrentes en el Estado de Jalisco tendrán mayores cargas, restricciones y límites. Esto es, se está ampliando la entrada en vigor de la ley local en clara contravención al artículo segundo transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Por esa razón, señala que dentro de los principios y deberes que deben observar los entes responsables están los avisos de privacidad y no se justifica que su entrada en vigor ocurra de manera posterior, generando incertidumbre y falta de certeza a las personas en el ejercicio de datos personales.



- Por lo que evidentemente los preceptos en cuestión son inválidos al afectar la eficacia de derechos humanos.

- Así, manifiesta que el legislador de Jalisco al establecer mayores plazos que los previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, viola los principios de igualdad y no discriminación en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales.

- En suma, sostiene que el legislador de Jalisco no sólo no se ciñó a la obligación constitucional de prever los mismos supuestos y excepciones contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sino generó una distorsión y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales, ya que, éste será ejercido de manera diversa en el Estado de Jalisco respecto de otras entidades federativas y la Federación.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veinticuatro de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad bajo el número de expediente 107/2017; asimismo, la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor en el procedimiento.¹

Por su parte, mediante acuerdo emitido el veinticinco de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad y la admitió a trámite, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Jalisco para que rindieran su informe y requirió al Congreso de dicha entidad federativa, por conducto de quien legalmente lo representa, para que enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada; por su parte, solicitó al Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa remitiera el ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma impugnada; por último, dio vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.²

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 107/2017, foja 34.

² Ibídem, fojas 35 a 36.



QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, a través de su titular, rindió su informe el tres de octubre de dos mil diecisiete, por lo que mediante proveído de cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y, en virtud de que no envió un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida, requirió nuevamente su remisión a este Alto Tribunal.³

En el informe del Poder Legislativo se señaló, entre otras cosas, la actualización de la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 11, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, ya que el director general de Asuntos Jurídicos no cuenta con facultad alguna prevista en una norma legal o reglamentaria para instar la presente acción de inconstitucionalidad en representación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En ese sentido, indica que con el Acuerdo ACT-PUB/23/08/2017.06, se pretende justificar el carácter de representante de dicho funcionario, precisamente porque carece de facultades previstas en alguna norma para representar al organismo garante federal y por su conducto ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

Posteriormente, mediante auto de diez de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por desahogado el requerimiento que le fue formulado al Poder Ejecutivo de Jalisco en el proveído de veinticinco de agosto y cinco de octubre de dos mil diecisiete, al remitir un ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, correspondiente al veintiséis de julio de dos mil diecisiete, en el que aparece publicada la norma impugnada.⁴

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del diputado presidente y los diputados secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, rindió su respectivo informe,⁵ por lo que mediante proveído de dieciséis de octubre de dos mil diecisiete, el Minis-

³ *Ibíd*em, fojas 76 a 77.

⁴ *Ibíd*em, foja 551.

⁵ *Ibíd*em, fojas 83 a 99.



tro instructor tuvo por presentado el informe y por desahogado el requerimiento formulado en el proveído de veinticinco de agosto de dos mil diecisiete.⁶

SÉPTIMO.—**Alegatos.** Por escrito presentado el diez de noviembre de dos mil diecisiete,⁷ el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través de su director general de Asuntos Jurídicos, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de trece de noviembre de ese mismo año.⁸

OCTAVO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** Debido a la ausencia del titular de la Procuraduría General de República,⁹ Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales, mediante escrito presentado el trece de noviembre de dos mil diecisiete, emitió la opinión respectiva sobre el conflicto jurídico planteado.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, así como de la opinión de la Procuraduría General de la República, mediante proveído del Ministro instructor de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.¹⁰

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El 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, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que

⁶ *Ibidem*, fojas 492 a 493.

⁷ *Ibidem*, foja 552 a 560.

⁸ *Ibidem*, foja 561.

⁹ Se tiene como hecho notorio que el señor Raúl Cervantes Andrade presentó su renuncia al cargo de procurador general de la República el dieciséis de octubre de dos mil diecisiete y a la fecha el Senado de la República no ha designado a otra persona para ocupar la vacante.

¹⁰ *Ibidem*, foja 603.



en dicha acción se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** 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, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **107/2017**, se impugnan disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **jueves veintisiete de julio de dos mil diecisiete** y concluyó el **viernes veinticinco de agosto siguiente**.

Consecuentemente, como la demanda fue presentada el **veintitrés de agosto de dos mil diecisiete**, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda está suscrita por **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien actúa en suplencia por ausencia



de Francisco Javier Acuña Llamas, comisionado presidente y representante legal del mencionado instituto.

Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitió un acuerdo ACT-PUB/23/08/2017.06, correspondiente a la sesión pública de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, donde, entre otras cosas, instruye al representante legal de dicho instituto para la presentación del escrito de acción de inconstitucionalidad relativa a la impugnación de diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, ante esta Suprema Corte.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 89, fracción XXXII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, es al Pleno del Instituto Nacional, como máxima autoridad, a quien corresponde decidir sobre la interposición de las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su especialidad, y de conformidad con los artículos 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 16 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la representación legal se le atribuye al comisionado presidente.

Asimismo, dentro de la estructura interna del instituto, el citado estatuto orgánico, en su artículo 16, último párrafo, señala que la Dirección General de Asuntos Jurídicos se encuentra adscrita a la oficina del comisionado presidente; el artículo 32, fracciones I y II, atribuye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la representación legal del instituto en asuntos jurisdiccionales; y, por último, el artículo 29, fracción XXXVII, establece que las direcciones generales tienen la función genérica de "suplir por ausencia a su superior jerárquico inmediato".

Así, se estima que **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, tiene legitimación suficiente para



promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Como fue señalado con anterioridad, el titular del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco hizo valer una causa de improcedencia, consistente en que el director general de Asuntos Jurídicos no cuenta con facultad alguna prevista en una norma legal o reglamentaria para instar la presente acción de inconstitucionalidad en representación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Sin embargo, tal planteamiento ya fue abordado en el considerando que antecede, al determinarse que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sí tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco no hizo valer causa de improcedencia alguna.

Ahora bien, este Tribunal Pleno considera innecesario el estudio del concepto de invalidez hecho valer en contra de los artículos sexto y séptimo transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el veintiséis de julio de dos mil diecisiete,¹¹ en virtud de que procede decretar el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los artículos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²

¹¹ El artículo primero transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece lo siguiente: "Primero. La presente ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Jalisco'."

¹² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



En efecto, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda –como en la especie acontece, al haber cumplido el objeto para el cual se emitieron– pues además de que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.

Ahora bien, los artículos impugnados disponen lo siguiente:

Transitorios

"...

"Sexto. Los sujetos 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 la presente reforma.**"

"Séptimo. Los sujetos 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 este decreto.**"

Como se advierte, los artículos hacen referencia a la fecha límite que tendrán los responsables para "*observar lo dispuesto en el título segundo, capítulo II*", de la misma ley, relativo a los deberes que se imponen a los sujetos obligados

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

"...

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

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

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



en materia de protección de datos y para expedir sus avisos de privacidad en términos de esa ley, de un año y tres meses, respectivamente, a partir de su entrada en vigor el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, por lo que, al haberse agotado ese plazo, el propósito de darles un margen apropiado para dar cumplimiento a las obligaciones referidas, se ha agotado en su totalidad.

En efecto, si se toma en cuenta que el plazo de un año previsto en el artículo sexto transitorio **feneció el veintiséis de julio de dos mil dieciocho**, y el plazo de tres meses previsto en el artículo séptimo transitorio **feneció el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete**, debe concluirse que la presente acción resulta improcedente por cesación de efectos y procede sobreseer lo conducente con apoyo 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, en relación con el artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento.

Resulta aplicable la jurisprudencia *P./J. 8/2008*, de este Tribunal Pleno de rubro y texto:¹³

"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

¹³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, Novena Época, página 1111, registro digital: 170414.



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."

En términos similares, se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2017, en sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve.

No obstante, es importante destacar que lo anterior no ocurre con el artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues conforme a lo expuesto, se advierte que no se ha satisfecho el contenido material que ordena el mismo, ya que el instituto garante local del Estado no emitió los lineamientos a que se refiere la ley de la materia, aun cuando ha transcurrido el plazo para ello, por lo que no puede considerarse actualizada 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, ya que no ha cesado en sus efectos.

Consecuentemente, debe procederse al estudio de la constitucionalidad del precepto transitorio impugnado, del que se desprende la obligación del instituto local de emitir los lineamientos parámetros, criterios y demás disposiciones respectivas y, en su caso, analizar su cumplimiento.

Lo anterior, conforme al criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 158/2017, resuelta el veinticinco de abril de dos mil diecinueve, por este Tribunal Pleno.

QUINTO.—**Cuestión previa.** Para sustentar la conclusión a la que se llega, en primer término, conviene señalar que la protección de datos personales, así como su acceso gratuito y rectificación, fue introducida en el artículo 6o. de la Constitución Federal mediante reforma en materia de transparencia y acceso a la in-



formación, publicada el veinte de julio de dos mil siete en el Diario Oficial de la Federación, pero se dejó que los términos y excepciones de tal protección fueran fijados en las leyes emitidas al efecto.¹⁴

Posteriormente, en dos mil nueve, se adicionó la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Federal,¹⁵ mediante decreto en la que se le otorga al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de los particulares,¹⁶ con la intención de que se dictara la legislación respectiva, y para ello se otorgó un plazo de doce meses.¹⁷ A partir de este momento, la materia de protección de datos personales se escindió para efectos legislativos en dos grandes áreas: los datos personales en posesión de los particulares y los datos personales en posesión de las autoridades obligadas.

Asimismo, en esa secuencia de reformas constitucionales en la materia, el artículo 16 de la Constitución Federal fue adicionado mediante decreto publi-

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.

"...

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"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:

"...

(Adicionada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

"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.

(Adicionada, D.O.F. 20 de julio de 2007)

"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."

¹⁵ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 30 de abril de 2009)

"XXIX-O. Para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares."

¹⁶ Publicado el treinta de abril de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁷ La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fue publicada el cinco de julio de dos mil diez en el Diario Oficial de la Federación.



cado el primero de junio de dos mil nueve en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de reconocer en el Texto Constitucional el derecho de protección de datos personales en los términos siguientes:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"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. ..."

Tal adición tuvo como objeto establecer en el Texto Constitucional derechos internacionalmente reconocidos, con los que debe contar la persona, para verdaderamente dotarla de un poder de disposición sobre sus datos personales, ya que el derecho fundamental de protección de datos personales comprende otros derechos como el acceso a los mismos y, en su caso, obtener su rectificación, cancelación u oposición en los términos que fijen las leyes, según manifestó el Senado de la República, como órgano de origen, en su Minuta Proyecto de Decreto por el que se adiciona párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para completar el cuadro de reformas al Texto Constitucional en esta materia, el siete de febrero de dos mil catorce tuvo lugar la reforma en la que se abordó, entre otros aspectos, la necesidad de legislar en relación con el derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, en ese sentido, se otorgó expresamente la facultad al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollaran 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.

La finalidad principal de esta reforma fue la de fortalecer las atribuciones del organismo garante federal del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En ese sentido, se establecieron una serie de principios y bases en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en las leyes generales correspondientes, que fijaran las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en la materia.

Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o., apartado A, y 73, fracción XXIX-S, constitucionales:

"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 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.

"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 or-



rganismos 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."



"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."

Así, el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, contempla los principios y bases que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información y, entre éstos, prevé que 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.

Por lo que, en uso de la referida facultad otorgada en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión expidió primero la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación.

Posteriormente, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la cual fue publicada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación.

SEXTO.—Análisis del artículo 102, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. Respecto de dicho precepto el Instituto Nacional promovente sostiene, esencialmente, que resulta inconstitucional debido a que establece mayores requisitos para el ejercicio de un derecho que la propia Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados



no contempla, concretamente respecto de los documentos que deben acompañarse al escrito por el que se promueve el recurso de revisión, no obstante que las entidades federativas no cuentan con libertad configurativa para legislar sobre cuestiones que la ley general ha previamente delimitado, lo cual vulnera los principios de igualdad y no discriminación, ya que este derecho no podrá ser ejercido en el Estado Jalisco de la misma manera que en otras entidades federativas.

Lo anterior, resulta esencialmente **fundado** porque la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados estableció las bases mínimas y las condiciones homogéneas que deben observar los organismos garantes –federal y estatales– para ofrecer procedimientos sencillos y expeditos en el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO), de modo tal que en estos casos las Legislaturas de las entidades federativas carecen de facultades para agregar condiciones a los procedimientos que obstaculicen el goce de aquéllos, o bien, modalidades que rompan con la uniformidad que se busca con el propósito de que los titulares de tales derechos sepan que en todo el territorio nacional existen trámites análogos para su protección.

En efecto, con relación a la materia de la impugnación, el artículo 2o. de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, dispuso los objetivos que persigue esa ley:

"Artículo 2o. 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



refirieren 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."

En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar en aspectos primarios en esa materia, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.



Ahora bien, el texto de la disposición en estudio en comparación con lo dispuesto en la mencionada Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados es el siguiente:

Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>Capítulo II</p> <p>Del recurso de revisión ante el instituto y los organismos garantes</p> <p>"Artículo 105. Los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión serán los siguientes:</p> <p>"I. El área responsable ante quien se presentó la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO;</p> <p>"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;</p> <p>"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;</p> <p>"IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios, así como las razones o motivos de inconformidad;</p> <p>"V. En su caso, copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente; y,</p>	<p>Capítulo II</p> <p>Recurso de revisión ante el instituto</p> <p>"Artículo 102. Recurso de revisión - Documentos que deberán acompañarse al recurso de revisión.</p> <p>"1. El titular deberá acompañar a su escrito los siguientes documentos:</p> <p>"I. Los documentos que acrediten su identidad y la de su representante, en su caso;</p> <p>"II. El documento que acredite la personalidad de su representante, en su caso;</p> <p>"III. 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;</p> <p>"IV. La copia de la respuesta del responsable que se impugna y de la notificación correspondiente, en su caso; y,</p> <p>"V. Las pruebas y demás elementos que considere el titular someter a juicio del instituto."</p>



"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."

Como se advierte, el artículo impugnado condiciona la procedencia del recurso de revisión a la presentación de *"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"*.

Lo anterior, constituye un requerimiento adicional que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados no establece pues, en todo caso, el único requisito que ésta exige tratándose de documentación, es la copia de la respuesta que se impugna y de la notificación correspondiente, pero no así de la solicitud a través de la cual el titular ejerció sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de datos personales.

De ese modo, como la norma impugnada condiciona la procedencia del recurso de revisión a un requisito diverso de los previstos en la ley general respectiva, tal adición vulnera el ámbito competencial que la Constitución Federal en su artículo 73, fracción XXIX-S, dispuso para el Congreso de la Unión.

Además, la norma que se analiza también viola los derechos humanos de igualdad y de no discriminación previstos en el artículo 1o. de la Constitución



Federal,¹⁸ pues condiciona la procedencia del recurso de revisión a la presentación de diversa documentación que la ley general no establece, lo que deja a la persona física, a quien corresponden los datos personales (titular) en el Estado de Jalisco, en desventaja procesal respecto de los titulares de otros Estados, a quienes no se les exige dicho requisito.

Por lo anterior, procede declarar la invalidez del artículo 102, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, al tratarse de la porción normativa que establece el requisito adicional para interponer el recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

En términos similares, se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2017, en sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve.

SÉPTIMO.—Estudio del artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. En la misma línea de lo establecido en los consi-

¹⁸ "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.

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

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

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

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



derandos previos, cabe destacar que, en uso de la facultad dispuesta en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la cual fue publicada el veintiséis de enero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación y en su régimen transitorio se estableció:

Transitorios

"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 legislativas 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 contraengan 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."

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

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

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 la materia.

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.

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.

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.

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, aún contaban con seis meses más para emitir, respectivamente, los lineamientos a que se refieren 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.

Luego, una vez cumplido con lo anterior, los sujetos obligados correspondientes contaban con seis meses más, a efecto de que tramitaran, expidieran o modificaran su normatividad interna, puesto que a ellos les fue establecido el plazo de dieciocho meses para cumplir con esa obligación.



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 y a todos los sujetos obligados en la materia, esto es, federales y 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.

Además, lo anterior se corrobora con el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, en el que se señaló:

"A partir del primer documento de trabajo, se realizaron audiencias públicas, convocando a organizaciones de la sociedad civil, académicos, expertos, comisionados del INAI así como a representantes de los organismos garantes de las entidades federativas integrantes de la Comaip; de ello se recibieron diversas observaciones y propuestas de redacción, con el fin de adecuar este primer documento de trabajo.

"Posteriormente se generó un segundo documento de trabajo, que generó modificaciones a diversos artículos, los cambios en este segundo documento son los siguientes:

"...

"Se modifica el artículo quinto transitorio para su publicación a nivel estatal y federal.

"...

"Justificación del proyecto de decreto.

"La presente ley consta de 168 artículos, divididos en 11 títulos, así como 8 artículos que conforman su régimen transitorio.



"Asimismo, es de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria del artículo (sic) 6o. 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.

"...

"Transitorios

"Se establece un régimen transitorio que además de prever su inicio de vigencia, establece las obligaciones presupuestales que deberán hacer la Cámara de Diputados y las Legislaturas Locales para la operación de la presente ley, así como los plazos para hacer efectivas las obligaciones de los organismos garantes así como de los sujetos obligados, especialmente para la operación del Programa Nacional de Protección de Datos. ..."

Ahora bien, de tales artículos transitorios y de lo mencionado anteriormente, importa destacar, para lo que al caso interesa, que el Congreso de la Unión impuso a las Legislaturas de las entidades federativas, entre otros, tres mandatos concretos y relevantes para la armonización del régimen jurídico nacional de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados:

1) Ajustar su ley vigente en materia de protección de datos personales a las disposiciones de la ley general, en un plazo de seis meses (artículo segundo transitorio).

2) Hacer las provisiones presupuestales necesarias para la operación de la ley general y establecer las partidas presupuestales específicas en su presupuesto de egresos, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho (artículo tercero transitorio); y,

3) No reducir o ampliar en su normatividad, los procedimientos y plazos vigentes aplicables en la materia, en perjuicio de los titulares de datos personales (artículo octavo transitorio).

En el caso particular, el Congreso del Estado expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y



sus Municipios, la cual fue publicada el **veintiséis de julio de dos mil diecisiete** en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

Ahora bien, en su artículo quinto transitorio, dispone lo siguiente:

"Quinto. El Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco 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 esta reforma."

Como se advierte, el legislador de Jalisco, en el artículo impugnado, otorgó un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la ley local, para que el instituto garante emitiera los lineamientos a que se refiere esa ley y los publicara en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Al respecto, el Instituto Nacional promovente, sostiene que el artículo transitorio de referencia es violatorio de los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo, 17, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues amplía sin justificación las obligaciones de cumplimiento de la protección y ejercicio de los datos personales, en contravención con los plazos dispuestos en la ley general.

Lo anterior resulta **fundado**, pues efectivamente el legislador local amplió los plazos previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, los cuales le resultan aplicables.

Esto 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 veintisiete de enero de ese año, conforme a su artículo primero transitorio.

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 y los publicaran en los medios de difusión respectivos, venció el **veintisiete de enero de dos mil dieciocho**.



En ese sentido, si la ley local, el veintiséis de julio de dos mil diecisiete, entró en vigor al día siguiente –veintisiete de julio de ese año–, y en el artículo quinto transitorio impugnado (a manera de reiteración) 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 y los publicara en el Periódico Oficial respectivo, dicho plazo venció el **veintisiete de julio de dos mil dieciocho**.

Por lo que este Tribunal Pleno estima conveniente que se invalide la porción normativa que incide en el régimen transitorio establecido por la ley general, al ampliar el plazo vigente aplicable, y siga subsistiendo el resto del precepto, que impone la obligación de emitir lineamientos, parámetros y criterios que de igual forma deben ser emitidos en el ámbito local.

Ello pues, es un hecho notorio que, hasta el momento, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco no ha emitido, ni publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, los lineamientos generales a que se refiere la ley en estudio, no obstante que el plazo de un año otorgado por el artículo quinto transitorio de la ley general ha transcurrido en demasía, esto es, el plazo terminó el **veintisiete de enero de dos mil dieciocho**.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de la porción normativa "*dentro de un año siguiente a la entrada en vigor de esta reforma*" del artículo quinto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

En razón de ello, el texto deberá leerse de la siguiente manera:

"Quinto. El Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere la presente ley."



OCTAVO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV,¹⁹ y 45, párrafo primero,²⁰ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria al Congreso Local.

Además, toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada,²¹ derivado de que ya ha transcurrido el plazo otorgado en el artículo quinto transitorio declarado inválido, así como los establecidos en el correlativo de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que hayan cumplido su objeto, el instituto garante local deberá emitir los lineamientos a que se refiere la ley en análisis y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

Para sustentar la determinación que antecede, es importante precisar que si bien el principio federal de división de poderes y de certeza jurídica fundamentan que la regla general en la determinación de los efectos de las sentencias estimatorias, consista en expulsar únicamente las porciones normativas que el tribunal determina inconstitucionales, a fin de afectar lo menos posible el cuerpo normativo cuestionado, existen supuestos en los que se justifica establecer una declaratoria de inconstitucionalidad de mayor amplitud, lo que puede suceder en el supuesto de que las normas impugnadas se declaren inválidas y el

¹⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

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

²⁰ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

²¹ 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.



Tribunal en Pleno, además, advierta que no se ha dado cumplimiento a las disposiciones que legalmente resultan aplicables.

En el caso, como quedó manifiesto, este Tribunal Pleno determinó invalidar el precepto transitorio de la legislación local, en la parte que amplía el plazo previsto por el legislador nacional para un determinado supuesto, el cual le resultaba aplicable; además, de no darse cumplimiento a las obligaciones establecidas.

En ese sentido, el efecto práctico al que conduce la invalidez decretada para que no prevalezca el vacío normativo que lesiona el derecho a la protección de datos personales, es obligar a través de esta acción de inconstitucionalidad a los entes a quienes se dirigen los preceptos transitorios de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a dar cumplimiento a la obligación que no atendieron, ello, además, para cumplir con la finalidad de dar efectividad a la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Los mismos efectos se determinaron por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 158/2017 y 102/2017, en sesiones de veinticinco de abril y seis de mayo de dos mil diecinueve, respectivamente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos transitorios sexto y séptimo de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada mediante Decreto Número 26420/LXI/17 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 102, fracción III, y transitorio quinto, en la porción normativa: "dentro de un año siguiente a la entrada en vigor de esta reforma", de la Ley de Protección de Datos Personales en Po-



sesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada mediante Decreto Número 26420/LXI/17 en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

CUARTO.—Las declaraciones 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 Jalisco.

QUINTO.—Se condena al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco 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.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio 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 resolutiveo 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, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la cuestión previa.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional del artículo



transitorio quinto, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Medina Mora I. por el sobreseimiento adicional del artículo transitorio quinto, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios sexto y séptimo de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones Laynez Potisek apartándose de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 102, fracción III, de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. por la invalidez total del precepto, Laynez Potisek, Pérez Dayán por la invalidez total del precepto y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio quinto, en su porción normativa "dentro de un año siguiente a la entrada en vigor de esta reforma", de la Ley de Protección de Datos Personales en



Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

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 octavo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en el presente fallo surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que, una vez transcurrido el plazo otorgado en el artículo transitorio quinto declarado inválido, así como los establecidos en el correlativo de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que hayan cumplido su objeto, el instituto garante local deberá emitir los lineamientos a que se refiere la ley en análisis y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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 siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., 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 de dicha consulta.

El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente genérico.

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.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y doudécimo 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 presenta ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de febrero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de marzo 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 martes 17 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 107/2017.

El seis de mayo de dos mil diecinueve, el Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 107/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones contenidas en la Ley de Protección de Datos Personales en



Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, en el sentido de declarar la invalidez de un precepto por considerar que se transgredían los derechos humanos de igualdad y no discriminación, así como el ámbito competencial establecido en la Constitución Federal al Congreso de la Unión, al establecer requisitos adicionales a los señalados en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados para la interposición del recurso de revisión.

Por otro lado, se sobreseyó por cuanto hace a los artículos transitorios sexto y séptimo de la ley impugnada, por considerar que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, al dejar de producir sus efectos por haberse agotado los plazos en ellos señalados; sin embargo, la mayoría consideró no sobreseer respecto del diverso transitorio quinto al no haberse satisfecho el contenido material ordenado en el mismo –consistente en la emisión de los lineamientos por parte del instituto garante local–, por lo que se analizó el precepto y se concluyó declarar su invalidez en la porción normativa relativa al plazo fijado.

• Razones del disenso

En la declaración de invalidez de la porción normativa del artículo transitorio quinto voté en contra, pues en el análisis de las causas de improcedencia me incliné por el sobreseimiento adicional de dicho artículo por actualizarse una causa de improcedencia por cesación de efectos. 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 correspondientes, 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 desa-



rollen 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 garante local 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, y el artículo transitorio simplemente cumplía con una función de mecánica legislativa. Por esa razón, considero que como transcurrió el plazo dispuesto en el transitorio quinto, que fue el plazo impugnado, el artículo cesó en sus efectos, para fines de la acción de inconstitucionalidad en cuestión.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo 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 107/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el seis de mayo de dos mil diecinueve.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó el sobreseimiento respecto de los artículos sexto y séptimo transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de julio de dos mil diecisiete.



Lo anterior, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los plazos previstos en dichos preceptos transitorios fenecieron el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete y, en ese sentido, cesaron en sus efectos.

Si bien comparto la decisión sostenida por la mayoría, pronuncié hacerlo por consideraciones distintas, puesto que aun cuando he sostenido el criterio consistente en que no debe decretarse el sobreseimiento por cesación de efectos de una norma, sino hasta que haya cumplido el objeto para el cual se emitió, sin que en el caso se tuviera la certeza de que los sujetos obligados en materia de protección de datos hubieran observado lo dispuesto por el título segundo, capítulo II, de la ley impugnada, en relación con sus deberes en materia de medidas de seguridad de datos personales, así como que hubieran emitido los avisos de privacidad a que se refiere el séptimo transitorio; lo cierto es que, aun superado ello, a nada práctico conllevaba el estudio de fondo.

Lo anterior, porque el accionante formuló el concepto de invalidez con base en que los plazos establecidos por el legislador local en los preceptos transitorios impugnados, excedían los previstos en la Ley General de Protección de Datos Personales; sin embargo, de una revisión al régimen transitorio de la mencionada ley marco, se advierte que el legislador nacional no estableció esos supuestos.

Consecuentemente, a nada práctico conducía analizar la constitucionalidad de las normas transitorias impugnadas si en la ley general con la que el accionante pretendía su contraste, no se establecieron los supuestos que prevén los artículos sexto y séptimo transitorios de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

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 11 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO EL ACTO LEGISLATIVO NO IMPLICA UN CAMBIO SUSTANTIVO DE LA NORMA IMPUGNADA (ARTÍCULO 224, FRACCIÓN X, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

III. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

IV. PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. SU NATURALEZA Y ALCANCES.

V. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. LAS INFRACCIONES Y SANCIONES DEBEN ESTABLECERSE EN UNA LEY EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL, DE MANERA CLARA Y PRECISA PARA PERMITIR SU ACTUALIZACIÓN PREVISIBLE Y CONTROLABLE POR LAS PARTES INVOLUCRADAS.

VI. DELITO DE ROBO EN CONTRA DEL EQUIPAMIENTO Y MOBILIARIO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE DE MANERA INDETERMINADA LO QUE DEBE ENTENDERSE POR EQUIPAMIENTO URBANO DESTINADO A PRESTAR "OTROS SERVICIOS" PÚBLICOS, PARA EFECTO DE ACTUALIZAR ESE DELITO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN X, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y OTROS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

VII. NORMAS PENALES EN BLANCO. SON INCONSTITUCIONALES CUANDO REMITEN A OTRAS QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN X,



PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

VIII. DELITO DE ROBO EN CONTRA DEL EQUIPAMIENTO Y MOBILIARIO URBANO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE REMITE A LAS DEFINICIONES QUE HAGA LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, ASÍ COMO LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO, DE LO QUE DEBE ENTENDERSE POR "MOBILIARIO URBANO", PARA EFECTO DE ACTUALIZAR ESE DELITO, VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN X, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, APARTADO A, FRACCIÓN III, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y OTROS", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN X, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y OTROS", TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO"; Y APARTADO A, FRACCIÓN III, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y OTROS", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO



Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

XI. 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 DEL ARTÍCULO 224, FRACCIÓN X, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y OTROS", TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO"; Y APARTADO A, FRACCIÓN III, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y OTROS", Y TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO AQUELLOS OTROS MUEBLES QUE DETERMINEN LA SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA Y LA COMISIÓN MIXTA DE MOBILIARIO URBANO", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2017. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 7 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIOS: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR Y MARCO TULLIO MARTÍNEZ COSÍO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **siete de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escrito recibido el siete de abril de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de procurador general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que soli-



citó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

2. Autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas:

a) Asamblea Legislativa de la Ciudad de México

b) Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

3. Normas impugnadas:

4. Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete.

5. SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que plantea el accionante son, en síntesis, los siguientes:

6. a) Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal violan los principios constitucionales de exacta aplicación y reserva de ley en materia penal, derivados del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal.

7. La reforma de que fue objeto el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal tuvo como finalidad establecer el tipo penal de "robo de equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México". Al efecto, se precisan los elementos materiales que conforman los bienes jurídicos tutelados y se faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano para determinar qué otros bienes muebles pueden ser considerados como tales.

8. El párrafo segundo de la fracción X del citado precepto, al señalar lo que se entiende por "equipamiento urbano" y prever en su definición "y otros", deja abierta la posibilidad para que el juzgador, de manera discrecional, incorpore nuevos elementos que no estén contemplados en ley, ya que la norma es ambigua e imprecisa y vulnera el principio de taxatividad.



9. Por otro lado, la remisión que se hace en el párrafo tercero de la referida fracción se traduce en el establecimiento de una "norma penal en blanco", pues los elementos del ilícito hacen un reenvío a normas de procedencia administrativa o reglamentaria para la integración del tipo, lo que transgrede el principio de reserva de ley, conforme al cual estos elementos deben preverse en una ley en sentido formal y material; además de que genera incertidumbre, pues las conductas típicas que regula no están contempladas de forma clara e inequívoca.

10. b) Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal violan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

11. Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, al prever la posibilidad de que "otros" elementos sean considerados como "equipamiento y mobiliario urbano", hace que la definición del tipo penal sea imprecisa, pues la conformación de sus elementos, así como la remisión a reglamentaciones secundarias o de naturaleza administrativa, es amplia o abierta; lo que provoca que los operadores jurídicos y los gobernados no sepan a ciencia cierta qué bienes (muebles e inmuebles) encuadran en dicho concepto y vulnera, por tanto, los principios de certeza y seguridad jurídica.

12. TERCERO.—Los preceptos que se consideran infringidos son los artículos 14, párrafos segundo y tercero y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. CUARTO.—En acuerdo de diez de abril de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 23/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que actuara como instructor en el procedimiento.

14. En auto de once de abril siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo



que emitió las normas impugnadas y al Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus informes.

15. QUINTO.—Al rendir su informe, el jefe de Gobierno de la Ciudad de México señaló que la promulgación, para su publicación y debida observancia, del decreto por el que se reforma el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal se efectuó de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos primero y segundo transitorios del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis; y los artículos 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

16. SEXTO.—La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, en su informe, manifestó esencialmente lo siguiente:

17. Los conceptos de invalidez formulados por el promovente deben declararse infundados.

18. El hecho de que el párrafo segundo de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal prevea el término "otros" no permite que el juzgador, de forma discrecional, incorpore elementos no establecidos en ley, dejando al gobernado en estado de indefensión. No existe disposición constitucional que obligue al legislador a definir cada uno de los vocablos o locuciones utilizados en los ordenamientos que emite. Las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito de este tipo tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor impráctica e interminable.

19. La norma es clara y precisa al determinar que, por equipamiento urbano, debe entenderse los inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura, de comercio, salud y asistencia, de deporte y recreación, de traslado y transporte, así como otros tendientes a satisfacer las necesidades y el bienestar social.



20. Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación propia y conatural al lenguaje. Su abstracción adquiere un significado preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. El legislador se ve en la necesidad de emplear esta clase de conceptos, cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible, pues la solución a un determinado caso depende, precisamente, de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren.

21. Lo anterior no implica que la norma sea inconstitucional, ni que la autoridad pueda resolver de manera arbitraria los casos que se sometan a su conocimiento, pues, en todo caso, debe cumplir con las garantías de fundamentación y motivación. La contravención a la Constitución Federal debe basarse en aspectos objetivos y no en la indefinición de la terminología utilizada en las normas.

22. Del procedimiento de reforma al artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, se advierte que la definición de "equipamiento urbano" se armonizó con la de la Ley de Desarrollo Urbano; así también, la de "mobiliario urbano", entendido como el conjunto de objetos y piezas de equipamiento, tales como bancas, papeleras, barreras de tráfico, buzones, bolardos, baldosas, adoquines, paradas de transporte público, cabinas telefónicas, estatuas, tubos, conexiones de cables de conducción eléctrica, tapas de coladeras, luminarias, rejillas, entre otros, que generalmente son instalados para uso y goce de los ciudadanos en calles, avenidas, parques, caminos, puentes y demás espacios públicos.

23. En este sentido, los párrafos segundo y tercero de la fracción X del citado artículo 224 no vulneran los principios de taxatividad y reserva de ley, pues se refieren, de modo preciso, a ciertos conceptos, a fin de regular cada una de las relaciones que se entablen entre autoridades y particulares y contemplan los elementos mínimos para que aquéllas no incurran en arbitrariedades y éstos puedan hacer valer sus derechos.

24. Además, es innecesario que, en todos los supuestos de ley, se detalle minuciosamente un concepto cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar las atribuciones y obligaciones de la autoridad y la forma como debe ejercerse un derecho por el particular, existiendo, inclusive, trámites



o relaciones que, por su simplicidad, no requieren la pormenorización de un determinado procedimiento; razón por la cual las normas citadas tampoco violan el principio de seguridad jurídica.

25. SÉPTIMO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

26. PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c),¹ 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 la posible contradicción entre el artículo 224, fracción X, párrafos segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal y la propia Constitución.

27. SEGUNDO.—Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

¹ Vigente en términos del artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce:

Transitorios

"Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."



28. El artículo 60, párrafo primero, 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."

29. Conforme al precepto citado, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada.

30. En el caso, el Decreto por el que se reforma el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el nueve de marzo y concluyó el siete de abril de dicho año, fecha en la cual fue recibido el escrito relativo, según consta al reverso de la foja veintiséis del expediente; de ahí que se concluya que fue presentada de manera oportuna.

31. TERCERO.—A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, al ser presupuesto indispensable para su ejercicio.

32. El artículo 105, fracción II, inciso c),² de la Constitución Federal, dispone:

"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.

² Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, antes transcrito.



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

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

33. Como se advierte, el procurador general de la República está facultado para promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), como el Código Penal de la entidad.

34. En el caso, suscribe la acción Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de procurador general de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el presidente de la República el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis (fojas veintiocho y veintinueve del expediente), por lo que se encuentra legitimado para promover la acción.

35. Apoya la anterior conclusión la tesis P./J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra señala:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación



realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."

36. CUARTO.—Este Tribunal Pleno advierte que el uno de agosto de dos mil diecinueve fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el "*Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México*", por el que se reformó, entre otros el artículo 224 del Código Penal impugnado.

37. No obstante, este decreto no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, que textualmente dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

38. Del artículo antes transcrito, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

39. La causa de improcedencia mencionada resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 65 de la citada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las causas de improcedencia que se establecen en el artículo 19, con excepción de determinados supuestos:

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia estable-



cidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

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

40. Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general, cuya invalidez se demanda, al constituir ésta el único objeto de análisis en este medio de control constitucional.

41. Lo anterior puede ser resultado de la modificación de la norma impugnada; sin embargo, deben satisfacerse dos aspectos: (i) uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo; y, (ii) otro de carácter material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo; tal como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro digital: 2012802

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 35, Tomo I, octubre de 2016

"Materia común

"Tesis: P./J. 25/2016 (10a.)

"Página: 65

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA 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."

42. Ahora bien, en el caso, la promovente solicitó la invalidez de las porciones normativas destacadas de los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete, del tenor literal siguiente:

"Artículo 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"...

"X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.



"Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

"Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano."

43. El uno de agosto de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el "*Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México*", el cual entró en vigor, conforme al artículo transitorio primero, el día siguiente al de su publicación.³ Entre las normas que fueron objeto del mismo, se encuentra la impugnada en la presente acción, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este código:

"A) Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"...

"III. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

³ **Transitorios**

"**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México."



"Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

"Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano."

44. Como se advierte, aun cuando se cumplió con el criterio formal, al haberse reformado y publicado la norma a través de un procedimiento legislativo, ésta no sufrió un cambio sustantivo, pues no se modificó ni su sentido ni su alcance normativo.

45. Esto es así, ya que la modificación únicamente atendió a una reestructura del artículo impugnado, reubicando al tipo penal y sus sanciones de la fracción X al ahora, apartado A, fracción III, sin que se advierta de su lectura alguna modificación en su contenido.

46. QUINTO.—Al no haberse hecho valer por las partes alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni advertirse de oficio alguno por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

47. El procurador general de la República considera que los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal son inconstitucionales, esencialmente, porque la configuración típica del delito de "robo en contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México" contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues la vaguedad y ambigüedad de los conceptos "y otros" y "así como aquellos



otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano" vulneran el principio de legalidad, en sus vertientes de taxatividad y reserva de ley, la garantía de exacta aplicación de la ley penal y, en consecuencia, los principios de certeza y seguridad jurídica.

48. A fin de analizar los argumentos del promovente, debe tenerse en cuenta lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 29/2011,⁴ 11/2013,⁵ 9/2014⁶ y 95/2014.⁷

49. El principio de legalidad en materia penal, previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal⁸ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos

⁴ Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

⁵ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

⁶ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra, aunque con el sentido, por incompetencia del órgano emisor; el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra, por la validez de la norma impugnada.

⁷ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

⁸ **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 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."



Humanos,⁹ está integrado de la siguiente forma: principio de taxatividad (*nullum crimen sine lege stricta o sine lege certa*); principio de no retroactividad (*nullum crimen sine lege previa*); y principio de reserva de ley (*nullum crimen sine lege scripta*).¹⁰

50. De estas tres formulaciones del principio de legalidad en materia penal, se desprende la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna a la característica de tipicidad del delito, entendida como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

51. La tipicidad es un presupuesto indispensable de acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del referido principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar del sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

52. Específicamente, el principio de taxatividad se relaciona con una exigencia de racionalidad lingüística; constituye un importante límite al legislador penal, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho;¹¹ se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, conforme al cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales.¹² En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en que se prevén las normas penales describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en

⁹ "Artículo 9. Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

¹⁰ 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.

¹¹ Véase Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

¹² Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas ...", *op. cit.*, p. 527.



ellas,¹³ a partir de dos directrices: la reducción de vaguedad en los conceptos utilizados para definir los comportamientos penalmente prohibidos y la preferencia por el uso de términos descriptivos y no valorativos.¹⁴

53. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;¹⁵ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro para reconocer su validez, por estimarse que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.¹⁶

¹³ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal ... op. cit.*, p. 21.

¹⁴ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas ...", *op. cit.*, p. 527.

¹⁵ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser 'tolerable' y pasa a ser 'excesiva' ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: 1) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerara que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad ...*, *op. cit.*, p. 120.

¹⁶ En este mismo sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad, en el siguiente criterio aislado: "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.—El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que 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. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición



54. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre, por no saber a ciencia cierta cómo actuar frente a la nueva norma; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

55. Por otro lado, el principio de reserva de ley se vincula con la exigencia de que los delitos y las penas sean fijados en exclusiva por los órganos legislativos, de tal forma que, por mandato constitucional, dicha facultad es indelegable.

56. Al respecto, este Tribunal Pleno comparte el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar lo que se conoce como "normas penales en blanco"¹⁷, cuya inconstitucionalidad deriva del hecho de que la norma penal remite a otra que no tiene carácter de ley en sentido formal, integrando en la descripción típica regulaciones de carácter meramente reglamentario o administrativo y autorizando, en consecuencia, la participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas punibles.

pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas". Tesis número 1a. CXCII/2011, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

¹⁷ Al resolver, en sesión de diez de junio de dos mil quince, el amparo directo en revisión 5902/2014, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de cinco votos.



57. Luego entonces, con la finalidad de permitir a los particulares la previsibilidad de las consecuencias de sus actos y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana, así como de proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, las infracciones y sanciones deben establecerse en una ley en sentido formal y material, lo que implica que solamente a través de ésta puede desarrollarse esta categoría de normas punitivas; además de que sus elementos deben consignarse de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes involucradas.

58. En este sentido, la garantía de exacta aplicación de la ley penal se extiende también a esta última, la cual debe quedar redactada de tal forma que los términos empleados para describir las conductas típicas y prever las penas correspondientes sean claros, precisos y exactos y abarquen todos los elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.¹⁸

59. Ahora bien, conforme al marco anterior, se analizará la validez constitucional de las normas impugnadas en la presente acción, que a la letra establecen:

"Artículo 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

¹⁸ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyos rubro y texto son los siguientes: "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."



"...

"X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

"Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

"Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano."

60. Como se advierte, por un lado, la porción normativa "y otros" del párrafo segundo vulnera el principio de taxatividad, puesto que, aun cuando se refiere a cualquier otro servicio destinado a satisfacer las necesidades y el bienestar de la población, la indeterminación generada por la cantidad de supuestos que podrían encuadrar en esta hipótesis, pero no pueden ser previsibles por los particulares o las autoridades, propicia inseguridad jurídica.

61. Efectivamente, la potencial sobre inclusión de hipótesis, dada la ambigüedad en la configuración de uno de los elementos normativos del tipo penal, autoriza la sanción arbitraria e, incluso, en algunos casos, desproporcionada de supuestos determinables por los operadores jurídicos (no necesariamente contemplados por el legislador), cuando éstos estimen que el bien de que se trate corresponde a un servicio destinado a satisfacer una necesidad o el bienestar de la población.

62. De este modo, resulta fundado el concepto de invalidez planteado por el accionante, al existir vaguedad en los términos empleados por el legislador



local y permitir que las autoridades realicen una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica, con lo cual se viola el principio de taxatividad, como derivación del principio de legalidad en materia penal, que prevé el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal; de ahí que deba declararse la invalidez de la porción normativa cuestionada.

63. Por otro lado, la diversa porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano" del párrafo tercero vulnera el principio de reserva de ley, pues la Asamblea Legislativa remitió, para la definición de uno de los elementos normativos que integran el tipo penal, esto es, el concepto de "mobiliario urbano", a lo que definan las referidas autoridades administrativas.

64. Lo anterior constituye una "norma penal en blanco", de acuerdo con la interpretación sostenida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación —a que se hizo alusión en párrafos anteriores—, pues la norma remite a otra que no tiene carácter de ley en sentido formal, integrando a la descripción típica regulaciones reglamentarias o administrativas; con lo cual el órgano Legislativo autoriza la participación del Ejecutivo en la configuración de las conductas punibles, delegando su facultad exclusiva para establecer los delitos y las penas.

65. De esta forma, también resulta fundado el concepto de invalidez hecho valer por el accionante, al violentarse el principio de reserva de ley, como derivación del principio de legalidad en materia penal, que establece el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal; de ahí que deba declararse la invalidez de la porción normativa combatida.

66. Por último, de acuerdo con el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, procede declarar por extensión la invalidez del artículo 224, apartado A, fracción III, reformado, mediante decreto publicado el uno de agosto de dos mil diecinueve, en atención a que contiene las mismas porciones normativas declaradas inválidas y que, por tanto, comparten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos por el Tribunal Pleno.

67. SEXTO.—De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo primero, aplicables a las acciones de inconstitucionalidad en términos del



artículo 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁹, las declaratorias de invalidez a que se refiere este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México. La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de las normas impugnadas, acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada ley reglamentaria.²⁰

68. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

70. SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros" y, tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete y, por extensión, la del artículo 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros" y, tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciu-

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

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

²⁰ **"Artículo 45.** ...

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



dad de México el primero de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

71. TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

74. En relación con el punto resolutive primero:

75. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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.

76. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por ser una norma penal, Aguilar Morales por diversas razones, Pardo Rebolledo por ser una norma penal, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 224, fracción X, párrafos segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal.

77. En relación con el punto resolutive segundo:

78. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

79. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 224, apartado A), fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

80. 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 del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, y 2) determinar que, en cada caso concreto y atendiendo a las circunstancias particulares



y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal, la invalidez decretada pueda tener efectos retroactivos.

81. En relación con el punto resolutivo tercero:

82. 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.

83. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

84. El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

85. 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 6 de febrero de 2020.

La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de marzo 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 martes 17 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 23/2017, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve.

1. En este asunto, la entonces Procuraduría General de la República solicitó se declarara la invalidez de las porciones normativas "y otros" y "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo urbano y vivienda



y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", contenidas, respectivamente, en los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, reformados mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el ocho de marzo de dos mil diecisiete, al considerarlas violatorias, entre otros principios, del principio de taxatividad y reserva de ley, consagrados en el artículo 14, párrafo tercero, de nuestra Constitución Federal.

2. El precepto impugnado, en la parte conducente, señala:

"Artículo 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"...

"X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

"Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

"Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano." (Lo subrayado no es de origen y corresponde a las porciones normativas cuestionadas)

3. El Tribunal Pleno, en sesión del pasado uno de octubre, por unanimidad de nueve votos estimó fundado ese motivo de disenso y declaró la invalidez de las porciones normativas cuestionadas –en esa ocasión no asistieron los Ministros González Salas y Piña Hernández por haber estado en una comisión oficial–, y en la sesión de siete siguiente, por mayoría de nueve votos, se hizo extensiva dicha invalidez al numeral 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo y tercero, de ese mismo código punitivo, reformado mediante decreto publicado el uno de agosto último.



4. Ahora bien, aunque estuve de acuerdo con lo anterior debido a que las porciones normativas indicadas efectivamente generan incertidumbre jurídica a sus destinatarios, debo precisar lo siguiente:
5. Por un lado, existen tipos penales de delitos relacionados con materias altamente especializadas, cuyo adecuado entendimiento justifica el uso de elementos normativos de carácter técnico, donde su delimitación válidamente podría hacerse en ordenamientos distintos al Código Penal, pero no por ello estaríamos en presencia de "normas penales en blanco".
6. Por otro, si el Tribunal Pleno ya había determinado que con motivo de la reforma de uno de agosto del año en curso al invocado artículo 224, la fracción X, de referencia sólo cambio de lugar, correspondiéndole ser ahora la III del apartado A de ese mismo precepto, la invalidez decretada inicialmente, generó la expulsión de las porciones normativas declaradas inconstitucionales del citado ordenamiento jurídico, con independencia de su nueva ubicación, dado que se trata de las mismas disposiciones normativas. De ahí que quizá no estábamos ante una clara "extensión" de invalidez hacia un acto legislativo diverso, sino de una simple consecuencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 23/2017, promovida por el procurador general de la República.

En sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 23/2017 promovida por el entonces procurador general de la República, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 224, fracción X, párrafos segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal.¹

¹ **Artículo 224.** Además de las penas previstas en el artículo 220 de este código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la ciudad de México.

"Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.



Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que la porción normativa "y otros" ubicada en el segundo párrafo del artículo impugnado es inconstitucional por ser contraria al principio de taxatividad. Asimismo, declaró la invalidez de la porción normativa "*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*" ubicada en el tercer párrafo de dicho precepto, por considerarla contraria al principio de reserva de ley.

Aunado a ello, una mayoría estimó procedente declarar la *invalidez por extensión* del artículo 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*" del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto de primero de agosto de dos mil diecinueve. Ello, al estimar que comparten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos por el Tribunal Pleno.

Presento este voto, pues aunque concuerdo con el sentido de la resolución, no comparto todas las consideraciones en las que se sustenta. En concreto, disiento de las razones en las que se apoyó la mayoría para sostener **(A)** la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*", así como **(B)** la declaratoria de invalidez por extensión.

A. Inconstitucionalidad del artículo 224, fracción X, párrafo tercero, en la porción normativa "*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*"

Como ya lo adelanté, en este caso el Pleno decidió que el artículo 224, fracción X, párrafo tercero, en la porción normativa "*así como aquellos otros muebles que*

"Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y "Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano."



determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano", es contraria al principio de reserva de ley, **toda vez que se trata de una "norma penal en blanco"**.

Para alcanzar dicha conclusión, la sentencia retoma las consideraciones sostenidas por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 5902/2014,² donde se estableció que la inconstitucionalidad de ese tipo de normas deriva del hecho de que remiten a regulaciones de carácter reglamentario o administrativo, autorizando la participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas punibles. Así, dado que en el caso concreto la norma analizada remite a regulaciones administrativas a efecto de definir el elemento normativo del tipo penal consistente en el "*mobiliario urbano*", el Tribunal Pleno estimó que la misma es inconstitucional.

En este sentido, **la sentencia parece asumir que todas las normas penales que remitan a disposiciones administrativas para complementar el tipo son inconstitucionales por ese solo motivo**. No estoy de acuerdo con esta premisa.

En primer lugar, es importante señalar que, como bien se precisa en el fallo, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que las normas penales en blanco –como aquellas que remiten a ordenamientos o leyes no penales para llenar algunos de los elementos del tipo– son problemáticas de cara al principio de legalidad y reserva de ley cuando *reenvían* a una norma que no tiene el carácter de ley (por ejemplo, reglamentos y acuerdos administrativos).³ Sin embargo, dicha Sala también ha sostenido que **no todas las normas penales en blanco son contrarias al principio de legalidad y a la reserva de ley cuando remiten a normas extrapenales**.

² Aprobado en sesión de diez de junio de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

³ Véase la tesis 1a. LXXII/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "LEYES PENALES EN BLANCO. PROBLEMÁTICA DE CONSTITUCIONALIDAD DE AQUÉLLAS. El problema de constitucionalidad de las denominadas 'leyes penales en blanco' no se plantea cuando la norma penal remite a otra de naturaleza extrapenal en sentido formal y material (para quedar plenamente integrada), sino únicamente cuando se reenvía a otra norma que no tiene el carácter de ley en sentido formal, dando así entrada en la descripción típica a regulaciones de procedencia reglamentaria o hasta meramente administrativa y, en consecuencia, a una participación del Poder Ejecutivo en la configuración de los tipos penales."



En efecto, en el amparo en revisión 582/2010 resuelto bajo mi ponencia,⁴ la Primera Sala sostuvo que, por razones de unidad del ordenamiento así como de eficacia de protección jurídica, en determinadas materias y cuestiones, y con límites determinados, es permisible que el legislador redacte los tipos penales con una regulación extrapenal. Así, se ha sostenido que en materias en donde existen cuestiones que escapan a las posibilidades de regulación de la ley –como sucede en el derecho penal ecológico–, es legítimo conceder al Poder Ejecutivo un espacio de intervención limitado, relacionado con cuestiones técnicas, científicas o especificaciones de datos.

Con todo, en este precedente también se explicó que la necesidad de acudir a elementos extrapenales para tutelar adecuadamente ciertos bienes jurídicos no significa que deba abdicarse de los principios penales, sino que debe buscarse un adecuado equilibrio entre ambas finalidades. Así, la Primera Sala recordó que para que la remisión a un ordenamiento no penal sea válida es necesario: **(1)** que la tipicidad penal tenga un bien jurídico de referencia claramente determinado –es decir, "que el núcleo de la conducta punible esté en ley y que esté precisamente descrita, al igual que la pena a imponer"–, y **(2)** que esté justificada en atención al bien jurídico tutelado.⁵ Dicho criterio fue reiterado en los amparos en revisión 828/2010⁶ y 500/2012.⁷

Por lo demás, cabe señalar que otros tribunales del mundo han sostenido un enfoque similar, al considerar que la reserva de ley en materia penal no impide la existencia de las denominadas "leyes penales en blanco", aunque bajo

⁴ Aprobado en sesión de nueve de marzo de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ Este estándar fue sostenido por la Primera Sala desde el **amparo en revisión 1911/2009**, en donde se explicó que *"no se viola el principio de reserva absoluta de la ley siempre que el reenvío normativo esté justificado en razón del bien jurídico protegido y que la ley penal, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza, esto es, de la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite"*.

⁶ Aprobado en sesión de diecinueve de enero de dos mil once, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷ Aprobado en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).



ciertas condiciones.⁸ En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que la remisión a normas extrapenales es admisible constitucionalmente siempre que cumpla los siguientes requisitos: **a)** que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; **b)** que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición; y **c)**, sea satisfecha la exigencia de certeza.⁹

En este contexto, estimo que **fue incorrecta la metodología con que se analizó el concepto de invalidez hecho valer por el procurador general de la República**. A mi juicio, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la remisión que hace el artículo 224, fracción X, párrafo tercero, a las decisiones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano, **no bastaba con constatar que se trata de una norma penal en blanco, sino que era necesario analizar (1)** si el núcleo esencial de la prohibición está debidamente descrito en el tipo; y **(2)** si la remisión está justificada en atención al bien jurídico tutelado.

Ahora bien, no obstante lo anterior, considero que **de aplicarse el estándar adecuado al caso concreto la porción normativa en estudio efectivamente vulnera el principio de reserva de ley**. Esto último, pues si bien es cierto que el núcleo de la prohibición del delito de robo y la agravante están claramente comprendidos en la ley¹⁰ –lo que permite concluir que la remisión en cuestión funciona simplemente como un complemento para concretar el objeto indirecto del delito y no como una delegación total–; también lo es que no se advierte que la remisión esté suficientemente justificada, pues para determinar qué es "*mobiliario urbano*" no parece indispensable que exista una determinación por parte de una autoridad administrativa.

⁸ En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-605/06 en donde sostuvo que la "*integración o complementación de un tipo penal en blanco con disposiciones expedidas por autoridades administrativas no constituye, per se, una vulneración del principio de legalidad penal, que consagra la garantía de que nadie será juzgado por conducta que no esté previamente descrita en la ley*".

⁹ Es decir: que "*la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada*". Sentencia 101/2012, de 8 de mayo, BOE Núm. 134, de 5 de junio de 2012.

¹⁰ **Artículo 220 del Código Penal para el Distrito Federal**. "Al que con ánimo de dominio y sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo, se apodere de una cosa mueble ajena, se le impondrán: ... "



En efecto, como se advierte del resto del precepto impugnado, en este caso el legislador estaba en posibilidad de establecer –y de hecho así lo hizo– una definición genérica del término "*mobiliario urbano*", en función de las cualidades específicas del bien, sin necesidad de condicionar dicha naturaleza a lo que disponga el Ejecutivo. Así, a diferencia de otros supuestos, considero que en este caso ni la complejidad o el dinamismo de la materia, ni las características del bien jurídico tutelado, justificaban suficientemente la remisión que hace el precepto a las decisiones de una autoridad administrativa, a fin de determinar qué se considerará "mobiliario urbano" para efectos de la agravante de robo.

Por todas estas razones es que estuve de acuerdo con la declaratoria de invalidez del artículo 224, fracción X, párrafo tercero, del Código Penal para el Distrito Federal en la porción normativa analizada.

B. Invalidez por extensión del artículo 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano"

Durante la discusión de este asunto, el Tribunal Pleno advirtió que el artículo 224, fracción X, en que se contenían las porciones normativas impugnadas, **fue reformado** mediante Decreto publicado el primero de agosto de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Sin embargo, también se advirtió que con motivo de dicha reforma dichas porciones únicamente fueron reubicadas al apartado A), fracción III, párrafos segundo y tercero, respectivamente, del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, **sin alterar el contenido de las mismas.**

En atención a lo anterior, el Pleno consideró que dicha reforma no constituía un nuevo acto legislativo, por lo que procedió al estudio de fondo de las normas impugnadas. Con todo, al discutirse el apartado de efectos, y toda vez que el Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa "y otros", y tercero, en su porción normativa "*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*", una mayoría de Ministras y Ministros acordó extender dicha invalidez al artículo 224, apartado A, fracción III, en las porciones normativas iguales a las aquí analizadas, precisamente por ser materialmente idénticas.

Ahora bien, **aunque estuve de acuerdo con la invalidez de este último precepto, no comparto las razones que la motivaron.**



Como se precisa en los párrafos 44 y 45 de la sentencia, la reforma al artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal publicada el primero de agosto de dos mil diecinueve no representó un cambio al sentido o alcance normativo del precepto impugnado. Es decir, no implicó la creación de una "nueva" norma jurídica o una norma "distinta". En este sentido, **me parece que lo técnicamente correcto en este caso era declarar la invalidez directa de las porciones normativas del precepto impugnado en su texto posterior a la reforma, y no por extensión.**

Efectivamente, a mi modo de ver, la figura de la invalidez por extensión a que hace referencia la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución,¹¹ se refiere a la posibilidad de invalidar normas *distintas* a la invalidada en la sentencia, por tener vicios similares o depender de aquella. Por tanto, dado que en el presente caso la reforma no implicó la creación de una norma nueva o distinta, sino que se trata en realidad de la *misma* norma, estimo que su invalidez no puede depender de una declaración adicional "por extensión", sino del propio estudio de fondo.

En esa medida, aunque estuve de acuerdo con la invalidez de ciertas porciones del artículo 224 en su nueva redacción, considero que dicha declaratoria debió reconocerse de forma directa y no por extensión, como hace la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 2020.

La tesis aislada 1a. LXXII/2016 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de marzo de 2016 a las 10:40 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo I, marzo de 2016, página 987, con número de registro digital: 2011281.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹¹ **"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."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CARECER DE LEGITIMACIÓN EL PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR NORMAS QUE NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL (ARTÍCULO 140, PÁRRAFOS TERCERO, FRACCIÓN VI, Y CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

II. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO TERCERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COALICIÓN O", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

III. CANDIDATURAS COMUNES. IMPOSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS POSTULEN PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS LOCALES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 31, PÁRRAFO TERCERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "CANDIDATURA COMÚN", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

IV. MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCALES. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA CONOCER DE AQUELLOS EN DONDE SE PLANTEAN CONTRADICCIONES DE NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUES ELLO SE RESERVA EXCLUSIVAMENTE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 166, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS QUE DEBERÁN RESOLVERSE CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, PÁRRAFO TERCERO, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "COALICIÓN O CANDIDATURA COMÚN", Y 166, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN



NORMATIVA "LAS QUE DEBERÁN RESOLVERSE CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 71/2018 Y SU ACUMULADA 75/2018. MORENA Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 7 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de octubre de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y, RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda por el partido político.** Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se promovió la siguiente acción de inconstitucionalidad en la fecha, por la persona y en nombre de la organización que a continuación se indican:

10 de septiembre de 2018	Yeidckol Polevnsky Gurwitz, secretaria general en funciones de presidenta del Comité Ejecutivo Nacional de Morena.
---------------------------------	--

SEGUNDO.—**Actos reclamados por el partido político.** De la lectura integral del escrito inicial se advierte que el partido político reclamó del Congreso y de la gobernadora del Estado de Sonora, la aprobación y promulgación de la "**Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora**", publicada el 13 de agosto de 2018 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, en específico, en cuanto reformó los artículos 31, párrafo tercero y 140, párrafos tercero, fracción VI, y cuarto; cuyo texto anterior y posterior a su reforma disponía y dispone lo siguiente (se transcriben completos los preceptos):



Antes de la reforma	Después de la reforma
<p>(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014) "Artículo 31. El Congreso del Estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.</p> <p>Los diputados electos por mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, siendo ambos representantes del pueblo, tendrán idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes.</p> <p>En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.</p> <p>Las leyes aplicables establecerán la demarcación de cada Distrito Electoral."</p>	<p>(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014) "Artículo 31. El Congreso del Estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de distritos uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.</p> <p>Los diputados electos por mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, siendo ambos representantes del pueblo, tendrán idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes.</p> <p>(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018) <u>En ningún caso, un partido político, coalición o candidatura común podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político, coalición o candidatura común que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político, coalición o candidatura común no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Ningún partido político, coalición o candidatura común podrá tener más de 21 diputados por ambos principios.</u></p> <p>Las leyes aplicables establecerán la demarcación de cada Distrito Electoral."</p>



(Reformado, B.O. 29 de marzo de 2001)
"Artículo 140. La ley municipal de la materia establecerá las bases y señalará las causas para que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pueda suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros en lo individual, por alguna causa grave prevista por la ley. En el procedimiento que se substancie, los miembros del Ayuntamiento involucrados tendrán oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular los alegatos que consideren convenientes. El gobernador del Estado tendrá la participación que le asigne la ley."

(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018)
"Artículo 140. El Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede suspender Ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros en lo individual, por causa grave de las establecidas en esta Constitución.

Se puede revocar el mandato de alguno de los miembros o declarar la desaparición del Ayuntamiento en los supuestos siguientes:

I. Cuando exista falta absoluta o de la mayoría de los integrantes de un Ayuntamiento.

II. Cuando se suscite entre los integrantes de un Ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, conflicto que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de sus funciones.

III. Por cualquier causa grave que impida el ejercicio de las funciones del Ayuntamiento conforme al orden constitucional federal o local, siempre que dicha causa no derive de la diferencia de criterios en el ejercicio de sus funciones o la libre manifestación de ideas.

El Congreso del Estado procederá a decretar la suspensión de un Ayuntamiento cuando éste incurra en cualesquiera de las siguientes causas:

I. Por quebrantar los principios del régimen jurídico, político o administrativo interior del Estado.

II. Por actos u omisiones que lesionen la integridad del territorio del Estado o su soberanía, libertad e independencia interior.



III. Por actos u omisiones que transgredan las garantías individuales y sociales que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Sonora.

IV. Por ejercer atribuciones que las leyes no les confieran o rehusar obligaciones que la ley les impone.

V. Por permitir que los extranjeros se inmiscuyan en asuntos de política interna del Estado o de los Municipios.

VI. Por violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales.

VII. Por desacato a las instrucciones y mandatos que en uso de sus atribuciones y legalmente fundadas y motivadas les fueren giradas por los Supremos Poderes del Estado, en aras del interés general.

VIII. Por promover o adoptar forma de gobierno o bases de organización política distintas de las señaladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el procedimiento que se substancie, los miembros del Ayuntamiento involucrados tendrán oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular los alegatos que consideren convenientes. El gobernador del Estado tendrá la participación que le asigne la ley."

TERCERO.—**Disposiciones violadas.** El partido político señaló las siguientes:

"Lo son los artículos 1o., 6o., 9o., 14; 16; 17; 35; 39; 40; 41; 116; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan



diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014, en relación con las demás normas constitucionales citadas en el presente escrito y los preceptos 1, 2, 13, 23, 24 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos."

CUARTO.—Presentación de la demanda por la Procuraduría General de la República. Mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, se promovió la siguiente acción de inconstitucionalidad en la fecha, por la persona y en nombre de la institución que a continuación se indican:

12 de septiembre de 2018	Alberto Elías Beltrán, subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, encargado del despacho por ministerio de ley.
---------------------------------	--

QUINTO.—Actos reclamados por la Procuraduría General. De la lectura integral del escrito inicial se advierte que la Procuraduría General de la República reclamó del Congreso y de la gobernadora del Estado de Sonora, la aprobación y promulgación de la "**Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora**", publicada el 13 de agosto de 2018 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, en específico, en cuanto reformó los artículos 31, párrafo tercero y 166, párrafo tercero, fracción II, primer párrafo; cuyo texto anterior y posterior a su reforma disponía y dispone lo siguiente (se transcriben completo los preceptos):

Antes de la reforma	Después de la reforma
(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014) "Artículo 31. El Congreso del Estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de	(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014) "Artículo 31. El Congreso del Estado estará integrado por 21 diputados propietarios y sus respectivos suplentes, electos en forma directa por el principio de mayoría relativa, en igual número de



<p>distritos uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.</p> <p>Los diputados electos por mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, siendo ambos representantes del pueblo, tendrán idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes.</p> <p>En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.</p> <p>Las leyes aplicables establecerán la demarcación de cada Distrito Electoral."</p>	<p>distritos uninominales y hasta por 12 diputados electos por el principio de representación proporcional.</p> <p>Los diputados electos por mayoría relativa y los electos por el principio de representación proporcional, siendo ambos representantes del pueblo, tendrán idéntica categoría e igualdad de derechos y deberes.</p> <p>(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018) <u>En ningún caso, un partido político, coalición o candidatura común podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político, coalición o candidatura común que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político, coalición o candidatura común no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Ningún partido político, coalición o candidatura común podrá tener más de 21 diputados por ambos principios.</u></p> <p>Las leyes aplicables establecerán la demarcación de cada Distrito Electoral."</p>
<p>No existía el artículo</p>	<p>(Adicionado con el capítulo y artículo que lo integra], B.O. 13 de agosto de 2018) "Título noveno</p> <p>"Mecanismos de control constitucional local</p>



(Adicionado con el artículo que lo integra], B.O. 13 de agosto de 2018)

"Capítulo único

"Mecanismos de control constitucional local

(Adicionado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Artículo 166. Los mecanismos de control constitucional local se erigen con instrumentos que brindarán un sistema de contrapesos entre los distintos poderes y órdenes de Gobierno del Estado de Sonora, con lo cual se logrará (sic) mantener el principio de supremacía constitucional.

Los mecanismos de control constitucional local tienen por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

I. De las controversias constitucionales locales que se susciten entre:

- a. El Poder Ejecutivo y el Legislativo;
- b. El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del Estado;
- c. El Poder Legislativo y uno o más Municipios del Estado;
- d. El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;



e. Un Municipio y otro u otros del Estado;

f. Uno o más Municipios y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del Estado;

g. Una o más entidades paraestatales y otra u otras paramunicipales del Estado.

h. Uno o más organismos públicos autónomos y otro u otros órganos del Gobierno Estatal y/o municipal.

Las controversias constitucionales locales se sujetarán a lo siguiente:

a. Podrán promoverse por cualquiera de las partes, según la controversia de que se trate. En las que el Ejecutivo sea parte, podrá estar representado por el titular de la Secretaría de la Consejería Jurídica.

El fiscal general del Estado, podrá promover en materia penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

b. La controversia tendrá por objeto resolver sobre si el acto o los actos reclamados son conformes o contrarios a esta Constitución, y por vía de consecuencia declarar su validez o invalidez.

c. Las resoluciones que pronuncie el Supremo Tribunal de Justicia, tendrán efectos de cosa juzgada únicamente respecto de las partes que intervinieron en la controversia. Sólo en los casos en que se forme jurisprudencia local tendrá efectos generales.

d. La ley establecerá el procedimiento a que deberán sujetarse las partes para dirimir la controversia.



II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las acciones de inconstitucionalidad se sujetarán a lo siguiente:

A. Se podrán promover en forma abstracta por:

a) El Ejecutivo del Estado por sí o por conducto de quien le represente legalmente.

b) El equivalente al 35 por ciento de los integrantes del Poder Legislativo.

c) El equivalente al 35 por ciento de los integrantes de los Ayuntamientos.

d) El organismo público autónomo, por conducto de quien le represente legalmente.

e) El fiscal general del Estado, en materia penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

f) Los partidos políticos nacionales y estatales con registro debidamente acreditado ante la autoridad electoral que corresponda, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el Congreso del Estado.

B. Se ejercerán dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, que se haya hecho la notificación del acto que la motiva.



C. Procederán contra:

- a) Las leyes, decretos o puntos de acuerdos que apruebe el Congreso del Estado o la Diputación Permanente.
- b) Los reglamentos, acuerdos, decretos y demás normas administrativas de carácter general expedidas por el Poder Ejecutivo, organismos públicos autónomos y demás entidades públicas con facultad reglamentaria.
- c) Los bandos de policía y de gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, expedidas por los Ayuntamientos.
- d) Las normas de carácter general que expidan los organismos públicos autónomos.
- e) Las demás normas de carácter general, salvo las que dicte el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.
- f) La omisión normativa consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria.

D. Las resoluciones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas con efectos generales, siempre que fueren aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros y tendrá efectos de cosa juzgada en los términos que establezca la ley.

La única vía para plantear la inconstitucionalidad de leyes, decretos o acuerdos legislativos en materia electoral, es la prevista en este artículo, sin perjuicio del control difuso que ejercerá el Tribunal Estatal Electoral en los términos de esta Constitución."



SEXTO.—**Disposiciones violadas.** La procuraduría señaló las siguientes:

"Artículos 1o., 73, fracción XXIX-U, en relación con el segundo transitorio del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la CPEUM (sic), en materia política-electoral; 103; 105; 107; 116, fracción II, tercer párrafo, y 133, todos de la CPEUM (sic)."

SÉPTIMO.—**Conceptos de invalidez.**

1. El partido político argumentó, en síntesis, lo siguiente:

Primer concepto:

- El artículo 31, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Sonora es inconstitucional, porque erróneamente incluye a las figuras de "**coalición o candidatura común**" como entes políticos, sujetos a los límites de sobre y subrepresentación de ocho puntos porcentuales al de la votación válida emitida, en el número de integrantes "**por ambos principios**" del Congreso Local.

- Los artículos 54 y 116 de la Constitución Federal, que contienen las bases generales del principio de representación proporcional, sólo le reconocen a los partidos políticos la posibilidad de asignación de diputaciones por este principio y, consecuentemente, algún posible exceso o insuficiencia respecto del porcentaje de representación en el Congreso Local.

- Las coaliciones y candidaturas comunes no participan en la elección por el principio de representación proporcional, sino que únicamente por el de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales; siendo aquella vía de elección reservada en exclusiva a los partidos políticos, en tanto el registro de sus propias listas de fórmulas de candidaturas, quienes pueden contar con diputados electos por ambos principios, como expresan los artículos 54 y 116 de la Constitución Federal.

- Según el Texto Constitucional Federal, los límites a la sobre y subrepresentación no excedente a ocho puntos porcentuales de la votación válida emitida, se predicán respecto al número y proporción de diputados que un partido



puede contar por ambos principios, excepto en el caso de que la sobre o subrepresentación de uno u otro partido se originen por sus triunfos en sendos distritos uninominales; por tanto, es claro que no pueden concurrir a la asignación de curules plurinominales las llamadas coaliciones electorales ni las candidaturas comunes, pues tienen otra lógica y espacio de participación, que se refiriere a la elección de diputaciones por mayoría relativa.

- Adicionalmente, el artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal dispone que, de conformidad con las bases que ella establece, las Constituciones y leyes estatales en materia electoral garantizarán que los partidos políticos tengan reconocido el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular.

- Inclusive, en caso de que los partidos políticos contiendan tanto individualmente, como en coalición o candidatura común, la Constitución establece los parámetros a partir de los cuales deben calcularse los límites a la sobre o subrepresentación en el número de diputaciones locales; precisamente, refiriendo al porcentaje que represente la votación emitida por cada uno de los partidos políticos, dentro del total de los integrantes del órgano legislativo, y nunca por la suma de la votación obtenida en coalición o candidatura común.

- Por otra parte, existen reglas para la suma y distribución que obtiene cada partido coaligado o conteniendo en candidatura común; pues, en un caso, la ley dispone las bases y reglas para tal efecto, en tanto que para el convenio de candidatura común se distribuye la votación que corresponde a cada partido político que la integra.

- Ello es así, ya que el artículo segundo transitorio del decreto de 10 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Federal en materia política electoral, mandató al Congreso de la Unión a expedir la Ley General de Partidos Políticos, a efecto de establecer un sistema de participación electoral a través de la figura de coaliciones, uniforme para los procesos electorales federales y locales, que regulara las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.



- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los ciudadanos definen en forma directa, libre y secreta, al partido o partidos coaligados a quien otorgan su voto, sin que su voluntad pueda ser manipulada por las dirigencias de los partidos, como acontecía previo a la citada reforma; aunado al hecho de que la regulación de coaliciones es del orden federal y no de competencia de las entidades federativas.

- Una vez conocido el total de sufragios para cada partido político, sólo a éstos es dable asignar diputaciones plurinominales, verificando si exceden o no los límites constitucionales en cuanto al número de legisladores locales, o bien, si alcanzan el tope máximo de diputados por ambos principios.

- Como efecto, los sufragios de la votación válida emitida y la votación efectiva de cada uno de los partidos coaligados, vistos en lo individual y una vez distribuidos en el cómputo distrital en caso de ser combinados, son los considerados para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional como partido político.

- Asimismo, el artículo 87, numeral 14, de la Ley General de Partidos Políticos dispone que, en todo caso, cada uno de los partidos políticos coaligados debe registrar sus propias listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación alude a que las entidades federativas, al diseñar sus sistemas de representación proporcional para la integración de sus Legislaturas, deben atender que son los partidos políticos los entes a los que se asignan diputaciones bajo el principio de representación constitucional; sin que tal diseño incluya a las coaliciones y candidaturas comunes en forma concurrente.

- Finalmente, el precepto impugnado también es inconstitucional por vulnerar los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal; ya que es contrario a las estipulaciones del Pacto Federal en cuanto a su régimen representativo, democrático y federal, pues soslaya los principios concernientes al sistema de representación proporcional para la integración de la Legislatura Local.



Segundo concepto:

- El artículo 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto de la Constitución Política del Estado de Sonora es inconstitucional, al infringir los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica; pues permite la intromisión indebida de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatal en asuntos de competencia de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales.

- Aun cuando la fracción I, párrafo tercero, del artículo 115 constitucional, faculta expresamente a las Legislaturas Locales para suspender Ayuntamientos por dos terceras partes de sus integrantes, por alguna de las causas graves que la ley local estipule; no se advierte de ese precepto que el gobernador esté facultado para participar en dicho proceso, y tampoco que tanto los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales puedan sancionar conductas consistentes en violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales.

- Hay posibilidad de encuadramiento en la materia electoral del supuesto jurídico sancionable por la norma general impugnada, en cuanto que la suspensión de un Ayuntamiento resulta la consecuencia jurídica cuando incurra "***en violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales***".

- Las normas generales que rigen los procesos electorales del país y de los estados son materia electoral, y competencia de las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas; cuya competencia deriva de los artículos 41, 99, 116 y 134 de la Constitución Federal.

- Por tanto, no debe darse contenido electoral al artículo 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal, aun cuando autoriza al Congreso Local para suspender Ayuntamientos, por causas graves, con el voto de dos terceras partes de sus integrantes; ya que éste se convertiría en autoridad electoral sancionadora, excediendo su competencia.

- El artículo impugnado no respeta la delimitación constitucional y reglamentaria de la esfera competencial de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral de los órdenes federal y local, ya que le permite al



Congreso Local sancionar con la suspensión a un Ayuntamiento que incurra en violación a las normas que rigen el proceso electoral.

- El Congreso Local, al decretar, sin la debida imparcialidad e independencia, la suspensión de un Ayuntamiento que infrinja las normas que rigen el proceso electoral, vulnera la esfera de competencia que los órganos constitucionales autónomos en la materia tienen.

- Adicionalmente, debe analizarse si se actualiza o no la extralimitación de funciones en cualquiera de sus tres grados, a saber: a) no intromisión; b) no dependencia; y, c) no subordinación.

- Al emitirse y promulgarse la norma, se incurrió en una extralimitación implícita por convenir la posibilidad de transgredir la prohibición de no intromisión, requerida para evitar la vulneración del principio de división de poderes; e incluso, en determinadas condiciones, podrían estar en riesgo los principios de no dependencia y de no subordinación.

- Si bien el Poder Legislativo Local tiene la posibilidad de conocer de un asunto por el cual se decreta la suspensión de un Ayuntamiento que haya incurrido en violaciones a las normas que rigen los procesos electorales, podría invadir la esfera de competencia de las autoridades que tienen la atribución de conocer, investigar y declarar el derecho en asuntos de naturaleza electoral, tales como el Instituto Nacional Electoral; los organismos públicos locales electorales; el Tribunal Electoral Local; y las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Ese entendimiento de la norma podría implicar el segundo nivel de violación al principio de división de poderes, ya que el Poder Legislativo Local impediría a los organismos constitucionales autónomos electorales la toma de decisiones, incluso, imponiendo soberana o discrecionalmente la suspensión al Ayuntamiento imputado, al incurrir en faltas a las normas que rigen el proceso electoral.

- Eventualmente, puede llegarse al tercer nivel de vulneración al principio de división funcional de competencias, ya que el Poder Legislativo Local podría



aducir que el Ayuntamiento sujeto a sanción, al aprobar la adición constitucional impugnada, aceptó esa posibilidad y la competencia del Congreso Local para conocer y resolver el asunto sujeto a su jurisdicción; lo cual implicaría que el Ayuntamiento no tome sus decisiones de forma autónoma.

- Asimismo, no basta con que el Congreso Local, a través del voto de las dos terceras partes de sus integrantes, pueda decretar la suspensión de un Ayuntamiento, si la norma no indica que son graves; y si esto fuera así, en todo caso, debe invalidarse por carecer de certeza y seguridad jurídica, al ser violatorio de lo establecido en los artículos 115, fracción I, primer párrafo y 116, primer párrafo, de la Constitución Federal.

- Por tanto, los poderes no deben extralimitarse en sus funciones para afectar a otros, como sucede en la especie.

2. La Procuraduría argumentó, en síntesis, lo siguiente:

Primer concepto:

- El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, al incluir la figura de coaliciones en el mecanismo o límites para asignar a los diputados curules en el Congreso Local, es inconstitucional, pues ese régimen debe ser regulado por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.

- Las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar el marco jurídico electoral no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local.

- Si bien las entidades federativas se encuentran facultadas para regular en sus realidades políticas, sociales y electorales, la conformación de la instancia legislativa bajo los principios de mayoría relativa y representación pro-



porcional, ellas deben atender a las previsiones que para tal efecto establece el marco constitucional federal.

- Así, la Constitución de Sonora, al incluir en su artículo 31, tercer párrafo, a la coalición y a las candidaturas comunes en el mecanismo y/o límites para asignar a los diputados curules en el Congreso Local, regula aspectos del sistema concurrente en materia electoral; alterando con ello la normativa constitucional la cual prevé que solamente los partidos políticos podrán contar con diputados de representación proporcional.

- También, el artículo impugnado, al incluir a la coalición y a las candidaturas comunes en el mecanismo y/o límite para asignar a los diputados bajo el principio de mayoría relativa y representación proporcional, distorsiona lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece que sólo a los partidos políticos se les aplicará la asignación de diputados por representación proporcional.

Segundo concepto:

- Si bien en el parámetro de regularidad constitucional todas las autoridades tienen el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; los tribunales federales tienen competencia para resolver toda controversia que se suscite por normas generales que violen derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, o restrinjan la soberanía de los Estados o invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

- Por su parte, la jurisprudencia ha establecido que los Estados tienen libertad de configuración para establecer tanto el diseño de su órgano de control constitucional local, como los respectivos medios de control e impugnación que garanticen la superioridad constitucional estatal, sin que ello implique una afectación a la esfera de los Poderes Legislativos o Ejecutivos Locales.

- El artículo 166 de la Constitución Política del Estado de Sonora, otorga competencia al Tribunal Constitucional Estatal para conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad que le sean presentadas y sean consideradas total o



parcialmente a la Constitución Local, las cuales deberán resolverse con base en el parámetro referido por el artículo 133 de la Constitución Federal.

- Con base en lo anterior, el Tribunal Constitucional Local abordaría el estudio de la norma que se llegara a impugnar conforme lo establecido por la Constitución Federal, junto con los tratados internacionales y las leyes generales; sin embargo, ese parámetro de regularidad corresponde exclusivamente a las autoridades jurisdiccionales federales.

- Es decir, tratándose de medios de control constitucional local, deben respetar la distribución de competencias que marca la Constitución Federal, establecidas en sus artículos 103, 105 y 107 y, por tanto, los Jueces locales no pueden disponer de un parámetro constitucional distinto al de su competencia.

- De ahí que el artículo impugnado deba invalidarse, pues la Constitución Local, al establecer que las acciones de inconstitucionalidad se resolverán conforme a lo señalado en el artículo 133 de la Constitución Federal, mezcla el control concentrado, conformado, entre otros, por las acciones de inconstitucionalidad, con el control difuso, cuyo análisis conlleva a la inaplicación de una norma al caso concreto.

- Consecuentemente, la porción normativa reclamada, por un lado, invade competencias que corresponden a autoridades jurisdiccionales federales y, por el otro, mezcla medios de control constitucional, lo cual no resulta adecuado, ni teórica ni prácticamente.

OCTAVO.—Trámite de las acciones de inconstitucionalidad. Mediante proveído de once de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena con el número 71/2018 y, por razón de turno, se determinó que le correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos fungir como instructora en el procedimiento.

Posteriormente, por acuerdo de doce de septiembre de dos mil dieciocho, se admitió a trámite dicha acción de inconstitucionalidad y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al titular del Poder



Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo, a su vez, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión en relación con la acción intentada. Asimismo, se ordenó dar vista al procurador general de la República para que rindiera el pedimento que le corresponde.

Por otra parte, en auto de trece de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República con el número 75/2018 y, por razón de identidad con la diversa 71/2018, se determinó que le correspondía a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos fungir como instructora en el procedimiento.

Finalmente, el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad hecha valer por la Procuraduría General de la República; y nuevamente, se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al titular del Poder Ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus respectivos informes, requiriendo, a su vez, a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que expresara su opinión al respecto.

NOVENO.—**Informes.** La autoridad que emitió y la que promulgó las normas electorales impugnadas rindieron sus respectivos informes, documentos que se tienen a la vista, y que se reproducen en los siguientes anexos de esta ejecutoria, los cuales fueron tomados de sus originales que obran agregados a los autos en las fojas que a continuación se mencionan:

Autoridad	Fojas
Gobernadora del Estado de Sonora	Tomo 1 (fojas 320 a 413 y 497 a 555)
Congreso del Estado de Sonora	Tomo 1 (fojas 414 a 416 y 537 a 539)

DÉCIMO.—**Opinión especializada en la acción de inconstitucionalidad 71/2018.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fede-



ración formuló la siguiente opinión el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho:

"(iii) Consideraciones de la opinión

"Por cuestión de método, primero se abordarán los conceptos de invalidez relacionados con la suspensión de los Ayuntamientos, ya que esta Sala Superior considera que no se trata de temas exclusivos del derecho electoral, pues se refieren a planteamientos vinculados con la organización de las autoridades en la mencionada entidad federativa para efecto de ejercer el poder público, así como al ámbito competencia de distintas autoridades y, por tanto, no ameritan una opinión técnica especializada de este órgano jurisdiccional.

"Lo anterior es así, porque la posible vulneración del artículo 115, base 1, párrafo tercero, de la Constitución Federal, por la supuesta invasión de competencias y violación a la reserva de ley, en cuanto a los supuestos que deben ser considerados como 'causas graves' que faculte a las Legislaturas Locales para suspender a un Ayuntamiento, son cuestiones que no forman parte de la materia electoral, sino que pertenece al ámbito general del derecho y del derecho constitucional, en particular, tópicos vinculados a la teoría política y constitucional.

"No pasa desapercibido que si bien el artículo 140 de la Constitución Local impugnado se refiere 'violaciones a las normas jurídicas que rijan procesos electorales' eso no hace que la norma tenga eminentemente un contenido político electoral, ya que, en todo caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sería una autoridad aplicadora de la norma y tampoco se apega a los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el contenido de la materia, pues ese Alto Tribunal ha establecido que, para que una norma general en materia electoral pueda considerarse como tal, ésta debe regular aspectos relativos a los procesos electorales previstos en el propio Texto Constitucional.

"Por ende, el hecho de que considere como una 'causa grave' para la suspensión de Ayuntamientos las violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales no implican que ello incide en el ámbito electoral, directa ni indirectamente, pues, en todo caso, la determinación relativa a la suspensión



de un Ayuntamiento podrá ser combatida mediante otros medios de control constitucional, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Ahora bien, en cuanto al concepto de invalidez de los artículos antes citados, en los que se regulan los límites de sobre y subrepresentación respecto de las coaliciones electorales y las candidaturas comunes, en opinión de este tribunal especializado, dicha disposición se aparta de la regularidad constitucional, como se explica a continuación:

"En primer lugar, se considera que no le asiste la razón al promovente cuando refiere que toda regulación sobre coaliciones contenida en leyes estatales es inválida desde un punto de vista formal, pues la Legislatura del Estado de Sonora se encuentra impedida para legislar aspectos relativos a las coaliciones, al tratarse de una materia reservada para el legislador federal, toda vez que, en el caso, la materia sustancial de la reforma se refiere a la verificación de sobre y subrepresentación para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, en donde la coalición o la candidatura común sólo se trata de una forma de participación, por lo que se trata de un aspecto legislativo indirecto.

"Al respecto, si bien es cierto que en la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, se advierte que, por cuanto hace al régimen de coaliciones aplicable a procesos electorales federales y locales, éste debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos, también precisó que ello no impedía a las entidades federativas, así como al entonces Distrito Federal, legislar sobre aspectos electorales relacionados de forma indirecta con el tema de coaliciones, como la forma de operación del principio de representación proporcional al interior de los Congresos Locales; de ahí que, en concepto de esta Sala Superior, la disposición, por sí misma, no resulte contraria a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, inciso f), numeral 3, del decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial del diez de febrero de dos mil catorce, por cuanto hace a la competencia formal del legislador local.



"Ahora bien, por cuanto hace a la constitucionalidad de la norma, en relación con las bases normativas establecidas por la Constitución para la asignación de diputados de representación proporcional, se considera lo siguiente:

"En México, el sistema de representación es mixto –es decir, con legisladores electos por el principio de mayoría relativa y otros, a través del diverso de representación proporcional– el cual tiene su antecedente en la reforma de mil novecientos setenta y siete, mediante la cual se introdujo, en forma, la representación proporcional al sistema electoral, mismo que con ajustes prevalece hasta nuestros días.

"En el sistema mixto no es exigible una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, ya que no se trata de un sistema de representación proporcional pura y ello, aunado a la existencia de barreras legales o elementos que pueden producir sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas, genera un margen de distorsión, precisamente ante la imprevisibilidad de los resultados electorales que se obtienen por la vía de mayoría relativa.

"En este sentido, se considera que si bien es un sistema mixto, generalmente, es predominantemente mayoritario y permite distorsiones en la proporcionalidad, debido a que se impide que los triunfos obtenidos por mayoría relativa sean reducidos, aun cuando con ello se genere una sobrerrepresentación mayor a los límites constitucionales, por lo que se da prevalencia al sistema representativo en su conjunto antes que al cumplimiento de las reglas de éste.

"Además, aun cuando los triunfos de mayoría no generen una sobrerrepresentación o subrepresentación fuera de la tolerancia constitucional, la aplicación de las fórmulas de asignación por el principio de representación proporcional impide que se alcance una proporcionalidad exacta entre sufragios y curules a que tiene derecho cada fuerza política, en virtud de que la votación empleada para los triunfos de mayoría es considerada en la asignación de curules, lo que eventualmente puede generar una sobrerrepresentación, al utilizarse la misma votación para obtener más de una curul. De ahí que la función de los límites señalados por el Constituyente consistan en evitar que las fuerzas políticas que alcancen el mayor número de diputaciones por el principio de mayoría relativa



obtengan un porcentaje de curules que duplique la votación obtenida en las urnas.

"Así, el principio de representación en materia electoral se integra con un sistema compuesto con bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la conformación de los órganos legislativos permitiendo la inclusión de partidos minoritarios e impidiendo que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

"De manera particular, ese Máximo Tribunal ha señalado como objetivos del sistema electoral de nuestro país: (i) dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de órganos legislativos; (ii) que cada partido tenga una representación proporcional al porcentaje de la votación total; y, (iii) evitar la sobrerrepresentación de partidos dominantes.

"Ahora bien, la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el tema de la representación proporcional, ha evolucionado desde una posición en que los parámetros eran los previstos en los artículos 52 y 54 de la Constitución General, como se refleja en la tesis de jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: 'MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.', hasta una posición relativamente reciente, en que esas disposiciones constitucionales dejaron de constituir las únicas pautas obligatorias de control para analizar la constitucionalidad de leyes electorales.

"Ello, pues los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal son aplicables al ámbito federal, ya que se refieren expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 116, que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, como se estableció por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.

"Así, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales tienen la facultad de reglamentarlo, en los términos siguientes:



"Artículo 116.' (se transcribe)

"De lo anterior, se advierte que el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, incluye cuatro porciones normativas:

"(i) Reserva de ley, para que sean las propias Legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias políticas, la reglamentación específica.

"(ii) Límite de sobrerrepresentación, esto es, un tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político, el cual puede también expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, con la salvedad siguiente:

"(iii) Excepción expresa al límite de sobrerrepresentación, si un partido político excede con sus diputaciones de mayoría relativa la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; y,

"(iv) Límite de subrepresentación, el cual puede expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de representación y el de votación de un partido no debe ser menor a ocho por ciento.

"Así, como lo ha determinado reiteradamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que se respeten los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

"En el caso, se estima que se dejan de atender las bases establecidas en el artículo 116 constitucional pues, entre otras, el principio de representación proporcional tiene como finalidad atribuir a cada partido político, en la mayor proporcionalidad posible, el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, con un margen de tolerancia previstos para corregir las distorsiones que puedan presentarse a partir de la votación que es útil para la integración del órgano legislativo, a fin de lograr una representación más adecuada y garantizar el derecho de participación política de las minorías.



"De acuerdo con lo anterior, es posible sostener que el sistema constitucional mexicano fija reglas y límites en la implementación y aplicación del principio de representación proporcional, en la integración de órganos colegiados de representación popular; dentro de las mismas, conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, se encuentran barreras y límites a la representación que un ente político puede tener dentro del órgano de gobierno.

"Ello, pues al introducir el principio de representación proporcional, mismo que tiene vinculación con el pluralismo político y la representación de las minorías, la fuerza electoral o voluntad ciudadana depositada en las urnas, se erige como elemento definitorio en la asignación de cargos, esto con el objeto de no provocar una distorsión desproporcionada en el sistema y permitir a las minorías participar políticamente en las decisiones trascendentales al interior del órgano colegiado.

"Por lo tanto, de acuerdo con la legislación de la entidad, se advierte que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se encuentra dirigida a los partidos políticos en función de la votación obtenida, siempre y cuando superen el rango mínimo establecido, por lo que basta la fuerza electoral individual de cada instituto político para determinar si incurre o no en sobrerepresentación, en acatamiento a lo dispuesto en las bases establecidas por el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Lo anterior es así, porque tanto a nivel federal como local se establece la obligación para los partidos políticos de registrar y postular listas propias por el principio de representación proporcional, con independencia del modo en que participen en las elecciones de mayoría relativa, y ello es así, pues uno de los objetivos de la reforma constitucional y electoral de dos mil siete consistió en que los electores decidieran directamente el respaldo que mereciera cada partido –sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo– y que la sociedad estuviera informada del respaldo que cada partido merece de parte de los electores.

"Además, la reforma impide que los partidos minoritarios que participaron coaligados alcancen mayores porcentajes de representación en los Congresos,



pues la fuerza electoral obtenida se utilizaría preponderantemente para sustentar los triunfos y asignaciones de los partidos mayoritarios con quienes participaron coaligados o en candidatura común.

"De ahí que se estime que las locuciones 'coalición' y 'candidatura común' en la porción normativa analizada contravienen las bases establecidas en el artículo 116 de la Constitución Federal, pues resulta claro que, en lo concerniente a la representación proporcional, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubieren contendido en coalición o bajo una candidatura común, en los distritos uninominales, por lo que su fuerza electoral debe ser medida para efectos de la sobre o la subrepresentación en forma individual.

"(iv) Conclusión

"En virtud de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que han sido señalados, emiten la siguiente:

"Opinión:

"Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

"I. No es constitucional el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, por cuanto hace a las locuciones 'coalición' y 'candidatura común'.

"II. No son materia de opinión especializada los conceptos de invalidez en contra del artículo 140 de la Constitución Política del Estado de Sonora."

DÉCIMO PRIMERO.—Opinión especializada en la acción de inconstitucionalidad 75/2018. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación formuló la siguiente opinión el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho:

"(iii) Consideraciones de la opinión



"Por cuestión de método, primero se abordarán los conceptos de invalidez relacionados con los medios de control constitucional local, pues a juicio de esta Sala Superior, no se trata de temas exclusivos del derecho electoral, pues se refieren a planteamientos que pertenecen al ámbito general del derecho y del derecho constitucional, particularmente, porque el accionante aduce que la porción impugnada viola el ámbito de competencias de los tribunales federales, al establecer un parámetro de control de regularidad constitucional y convencional, al amparo de lo dispuesto por los artículos 1o. y 133 constitucionales y, por otra, mezcla medios de control constitucional en inobservancia de lo previsto por los artículos 103, 105 y 107 constitucionales y, por tanto, no ameritan una opinión técnica especializada de este órgano jurisdiccional.

"Ahora bien, cuanto al concepto de invalidez de los artículos que regulan los límites de sobre y subrepresentación respecto de las coaliciones electorales y las candidaturas comunes tal y como se expuso en la diversa opinión SUP-OP-3/2018, en consideración de este tribunal especializado, dicha disposición se aparta de la regularidad constitucional, como se explica a continuación:

"En primer lugar, se considera que no le asiste la razón al promovente cuando refiere que toda regulación sobre coaliciones contenida en leyes estatales es inválida desde un punto de vista formal, pues la Legislatura del Estado de Sonora se encuentra impedida para legislar aspectos relativos a las coaliciones, al tratarse de una materia reservada para el legislador federal, toda vez que, en el caso, la materia sustancial de la reforma se refiere a la verificación de sobre y subrepresentación para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, en donde la coalición o la candidatura común sólo se trata de una forma de participación, por lo que se trata de un aspecto legislativo indirecto.

"Al respecto, si bien es cierto que en la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, se advierte que, por cuanto hace al régimen de coaliciones aplicable a procesos electorales federales y locales, éste debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos, también precisó que ello no impedía a las entidades federativas, así como al entonces Distrito Federal, legislar sobre aspectos electorales relacionados de forma indirecta



con el tema de coaliciones, como la forma de operación del principio de representación proporcional al interior de los Congresos Locales; de ahí que, en concepto de esta Sala Superior, la disposición, por sí misma, no resulte contraria a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio, inciso f), numeral 3, del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial del diez de febrero de dos mil catorce, por cuanto hace a la competencia formal del legislador local.

"Ahora bien, por cuanto hace a la constitucionalidad de la norma, en relación con las bases normativas establecidas por la Constitución para la asignación de diputados de representación proporcional, se considera lo siguiente:

"En México, el sistema de representación es mixto –es decir, con legisladores electos por el principio de mayoría relativa y otros, a través del diverso de representación proporcional– el cual tiene su antecedente en la reforma de mil novecientos setenta y siete, mediante la cual se introdujo, en forma, la representación proporcional al sistema electoral, mismo que con ajustes prevalece hasta nuestros días.

"En el sistema mixto no es exigible una correspondencia exacta entre votos y escaños o curules, ya que no se trata de un sistema de representación proporcional pura y ello, aunado a la existencia de barreras legales o elementos que pueden producir sobrerrepresentación o subrepresentación de una o varias fuerzas políticas, genera un margen de distorsión, precisamente ante la imprevisibilidad de los resultados electorales que se obtienen por la vía de mayoría relativa.

"En este sentido, se considera que si bien es un sistema mixto, generalmente, es predominantemente mayoritario y permite distorsiones en la proporcionalidad, debido a que se impide que los triunfos obtenidos por mayoría relativa sean reducidos, aun cuando con ello se genere una sobrerrepresentación mayor a los límites constitucionales, por lo que se da prevalencia al sistema representativo en su conjunto antes que al cumplimiento de las reglas de éste.

"Además, aun cuando los triunfos de mayoría no generen una sobrerrepresentación o subrepresentación fuera de la tolerancia constitucional, la aplicación de las fórmulas de asignación por el principio de representación proporcional



impide que se alcance una proporcionalidad exacta entre sufragios y curules a que tiene derecho cada fuerza política, en virtud de que la votación empleada para los triunfos de mayoría es considerada en la asignación de curules, lo que eventualmente puede generar una sobrerrepresentación, al utilizarse la misma votación para obtener más de una curul. De ahí que la función de los límites señalados por el Constituyente, consistan en evitar que las fuerzas políticas que alcancen el mayor número de diputaciones por el principio de mayoría relativa obtengan un porcentaje de curules que duplique la votación obtenida en las urnas.

"Así, el principio de representación en materia electoral se integra con un sistema compuesto con bases generales tendentes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la conformación de los órganos legislativos permitiendo la inclusión de partidos minoritarios e impidiendo que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación.

"De manera particular, ese Máximo Tribunal ha señalado como objetivos del sistema electoral de nuestro país: (i) dar participación a los partidos políticos con cierta representatividad en la integración de órganos legislativos; (ii) que cada partido tenga una representación proporcional al porcentaje de la votación total; y, (iii) evitar la sobrerrepresentación de partidos dominantes.

"Ahora bien, la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el tema de la representación proporcional, ha evolucionado desde una posición en que los parámetros eran los previstos en los artículos 52 y 54 de la Constitución General, como se refleja en la tesis de jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: 'MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.', hasta una posición relativamente reciente, en que esas disposiciones constitucionales dejaron de constituir las únicas pautas obligatorias de control para analizar la constitucionalidad de leyes electorales.

"Ello, pues los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal son aplicables al ámbito federal, ya que se refieren expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 116, que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, como se estableció por el Pleno de la Suprema Corte de



Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.

"Así, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales tienen la facultad de reglamentarlo, en los términos siguientes:

"Artículo 116.' (se transcribe)

"De lo anterior, se advierte que el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, incluye cuatro porciones normativas:

"(i) Reserva de ley, para que sean las propias Legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias políticas, la reglamentación específica.

"(ii) Límite de sobrerrepresentación, esto es, un tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político, el cual puede también expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, con la salvedad siguiente.

"(iii) Excepción expresa al límite de sobrerrepresentación, si un partido político excede con sus diputaciones de mayoría relativa la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; y,

"(iv) Límite de subrepresentación, el cual puede expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de representación y el de votación de un partido no debe ser menor a ocho por ciento.

"Así, como lo ha determinado reiteradamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que se respeten los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

"En el caso, se estima que se dejan de atender las bases establecidas en el artículo 116 constitucional pues, entre otras, el principio de representación



proporcional tiene como finalidad atribuir a cada partido político, en la mayor proporcionalidad posible, el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, con un margen de tolerancia previstos para corregir las distorsiones que puedan presentarse a partir de la votación que es útil para la integración del órgano legislativo, a fin de lograr una representación más adecuada y garantizar el derecho de participación política de las minorías.

"De acuerdo con lo anterior, es posible sostener que el sistema constitucional mexicano fija reglas y límites en la implementación y aplicación del principio de representación proporcional, en la integración de órganos colegiados de representación popular; dentro de las mismas, conforme a lo expuesto en párrafos anteriores, se encuentran barreras y límites a la representación que un ente político puede tener dentro del órgano de gobierno.

"Ello, pues al introducir el principio de representación proporcional, mismo que tiene vinculación con el pluralismo político y la representación de las minorías, la fuerza electoral o voluntad ciudadana depositada en las urnas, se erige como elemento definitorio en la asignación de cargos, esto con el objeto de no provocar una distorsión desproporcionada en el sistema y permitir a las minorías participar políticamente en las decisiones trascendentales al interior del órgano colegiado.

"Por lo tanto, de acuerdo con la legislación de la entidad, se advierte que la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se encuentra dirigida a los partidos políticos en función de la votación obtenida, siempre y cuando superen el rango mínimo establecido, por lo que basta la fuerza electoral individual de cada instituto político para determinar si incurre o no en sobrerrepresentación, en acatamiento a lo dispuesto en las bases establecidas por el artículo 116, párrafo segundo, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Lo anterior es así, porque tanto a nivel federal como local se establece la obligación para los partidos políticos de registrar y postular listas propias por el principio de representación proporcional, con independencia del modo en que participen en las elecciones de mayoría relativa, y ello es así, pues uno de los objetivos de la reforma constitucional y electoral de dos mil siete consistió en que los electores decidieran directamente el respaldo que mereciera cada par-



tido –sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo– y que la sociedad estuviera informada del respaldo que cada partido merece de parte de los electores.

"Además, la reforma impide que los partidos minoritarios que participaron coaligados alcancen mayores porcentajes de representación en los Congresos, pues la fuerza electoral obtenida se utilizaría preponderantemente para sustentar los triunfos y asignaciones de los partidos mayoritarios con quienes participaron coaligados o en candidatura común.

"De ahí que se estime que las locuciones ‘coalición’ y ‘candidatura común’ en la porción normativa analizada contravienen las bases establecidas en el artículo 116 de la Constitución Federal, pues resulta claro que, en lo concerniente a la representación proporcional, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubieren contendido en coalición o bajo una candidatura común, en los distritos uninominales, por lo que su fuerza electoral debe ser medida para efectos de la sobre o la subrepresentación en forma individual.

"(iv) Conclusión

"En virtud de lo expuesto, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que han sido señalados, emiten la siguiente:

"Opinión:

"Por las razones expuestas, esta Sala Superior opina lo siguiente:

"I. No es constitucional el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, por cuanto hace a las locuciones ‘coalición’ y ‘candidatura común’.

"II. No son materia de opinión especializada los conceptos de invalidez en contra del artículo 166 de la Constitución Política del Estado de Sonora."

DÉCIMO SEGUNDO.—Pedimento de la Procuraduría General de la República. En términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, se le dio vista a la Procuraduría General de la República, quien por oficio PGR/349/2018, de cinco de octubre de dos mil dieciocho, a través de Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de dicha dependencia, emitió pedimento respecto al presente asunto.

En su oficio señala que el artículo 31, párrafo tercero, de la Constitución de Sonora vulnera las bases de los principios de representación proporcional, certeza, legalidad y objetividad electoral previstos en los artículos 56 y 116, párrafo segundo, de la Constitución Federal; ya que la norma local erróneamente añade las figuras de "**coalición**" y "**candidatura común**", como entes políticos para asignar curules plurinominales en el Congreso Local, a pesar de que la Constitución sólo le reconoce a los partidos políticos la posibilidad de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Asimismo, indica que el argumento del Partido Morena, sobre la inconstitucionalidad del artículo 140, párrafo tercero, fracción VI y párrafo cuarto, de la Constitución de Sonora, es infundado; pues las entidades federativas, a través de sus Legislaturas, tienen la facultad decisoria para determinar las causas graves de suspensión de Ayuntamientos, ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga reglas específicas.

Por tanto, considera constitucional que en uso de la libertad de configuración legislativa, el Constituyente Local establezca las causas por las cuales puede suspender Ayuntamientos y declarar su desaparición, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros en lo individual, por causa grave de las establecidas en la Constitución Local; pues atiende los mandatos previstos en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal.

Por las razones antes esgrimidas, concluye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe declarar la invalidez respecto de la primera norma en el presente asunto.

DÉCIMO TERCERO.—Cierre de instrucción. Una vez recibidos los alegatos de las partes, mediante proveído de quince de octubre de dos mil dieciocho, se decretó el cierre de la instrucción y se procedió a elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



DÉCIMO CUARTO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, promovidas por el Partido Morena y la Procuraduría General de la República, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) (según el transitorio décimo sexto de la reforma a la Constitución Federal en materia política-electoral de diez de febrero de dos mil catorce) y f), 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 dicha acción fue interpuesta por un partido político nacional y la Procuraduría General de la República, y en ella se planteó la posible contradicción entre la Constitución Federal y normas de carácter general local contenidas en la "**Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora**"; en específico, los artículos 31, tercer párrafo; 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto; y 166, tercer párrafo, fracción II, primer párrafo.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** 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 dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de 30 días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada, en la inteligencia de que en materia electoral todos los días se consideran hábiles.

Ahora, en la presente acción de inconstitucionalidad se reclamó la "**Ley Número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora**", en específico, los artículos 31, tercer párrafo; 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto; y 166, tercer párrafo, fracción II, primer párrafo; decreto que fue publicado el día 13 de agosto de 2018 y, por tanto, el plazo de 30 días naturales para impugnarlo inició el día siguiente de esa fecha y concluyó el 12 de septiembre siguiente.



Consecuentemente, si los escritos iniciales de demanda fueron presentados por el partido político nacional y la Procuraduría General de la República, los días 10 y 12 de septiembre de 2018 (fojas 34 vuelta y 108 vuelta del expediente), respectivamente, esa circunstancia lleva a concluir que las acciones resultan oportunas.

TERCERO.—**Legitimación de Morena.**

Legitimación en la causa. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, párrafo último, de su ley reglamentaria, disponen que los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, cuando cuenten con registro ante la autoridad electoral correspondiente; lo hagan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso) y que quien suscriba en su representación tenga facultades para ello.

Ahora bien, de la lectura integral de la demanda planteada se advierte que el partido político Morena impugnó los artículos 31, tercer párrafo y 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto, ambos de la Constitución Política del Estado de Sonora; pues, en su concepto, estos preceptos tienen el carácter de ley electoral, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal.

Sin embargo, este Tribunal Pleno determina que Morena carece de legitimación en la causa para impugnar el segundo de los artículos indicados, en atención a las siguientes consideraciones.

Ante todo, conviene precisar el contenido de los artículos 115, fracción I, tercer párrafo, de la Constitución Federal y 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, que disponen:

Constitución Federal

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"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:

"I. ...

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan."

Constitución Política del Estado de Sonora

(Reformado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Artículo 140. El Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede suspender Ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido, así como suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros en lo individual, por causa grave de las establecidas en esta Constitución.

.

"...

"El Congreso del Estado procederá a decretar la suspensión de un Ayuntamiento cuando éste incurra en cualesquiera de las siguientes causas:

"...

"VI. Por violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales.

"...

"En el procedimiento que se substancie, los miembros del Ayuntamiento involucrados tendrán oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular los alegatos que consideren convenientes. El gobernador del Estado tendrá la participación que le asigne la ley."



En efecto, dentro de la expresión "... **podrán suspender Ayuntamientos ... por alguna de las causas graves que la ley local prevenga ...**"; consignada en el párrafo tercero de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, debe entenderse que el Constituyente Local cuenta con libertad de configuración legislativa para establecer y determinar un catálogo de conductas, por las cuales el Congreso Estatal, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, puede suspender un Ayuntamiento y declarar su desaparición.

En armonía con este mandato constitucional, el artículo 140 de la Constitución Política del Estado de Sonora, libremente determinó en el estricto ámbito local, que el Congreso Local puede suspender o desaparecer a un Ayuntamiento en caso de que incurra en alguna de las "**causas graves**" establecidas (entre ellas, el relativo a "**violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales**"); porque en la Constitución Federal no existe un mandato expreso que obligue a enlistar ciertos comportamientos específicos.

Ahora bien, este Tribunal Pleno ha definido la naturaleza de las normas electorales impugnables en acción de inconstitucionalidad, que son exclusivamente aquellas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, además de las que regulan aspectos vinculados, directa o indirectamente, con dichos procesos, o bien, que influyan en ellos, aunque contenidos en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo.

Consecuentemente, el segundo de los preceptos impugnados por Morena escapa de la naturaleza electoral, ya que, por un lado, no se advierte que la norma regule directamente el proceso electoral y, por el otro, tampoco se relaciona con éste de forma indirecta; y más bien, la causal impugnada es una disposición de naturaleza orgánica que regula una situación eventual de una conducta municipal, que puede resultar contrario al tipo de gobierno que debe adoptar para su régimen interior, en términos del primer párrafo del artículo 115 constitucional.

Sirven de apoyo a lo anterior, las siguientes jurisprudencias:

"Décima Época

"Registro digital: 160096

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia



"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro IX, Tomo 1, junio de 2012

"Materia constitucional

"Tesis: P./J. 4/2012 (9a.)

"Página: 9

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS QUINTO Y SEXTO TRANSITORIOS DEL DECRETO NÚMERO 422 DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 17 DE FEBRERO DE 2011, NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.—Los citados preceptos tienen su origen en la creación del Municipio de Bacalar en el Estado de Quintana Roo, de cuya lectura se advierte que el Congreso Local determinó designar un Concejo Municipal encargado de la administración del ente recién creado, y prever los procesos de coordinación y la transferencia de servicios públicos e infraestructura –información necesaria para la continuidad en la prestación de los servicios públicos del Gobierno Municipal de Othón P. Blanco, con el Concejo Municipal de Bacalar–, así como la redistribución de las participaciones y aportaciones al Municipio recién creado, acorde con la Ley de Coordinación Fiscal, lo que evidentemente escapa a la naturaleza electoral, pues no regula directa ni indirectamente los procesos electorales ni se relaciona con ellos, ni desplaza el voto de sus habitantes; de ahí que dichas normas no son de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues no se cumple lo previsto en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que para que la promovida por un partido político nacional proceda, debe tratarse de 'leyes electorales federales o locales'."

"Décima Época

"Registro digital: 160097

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro IX, Tomo 1, junio de 2012

"Materia constitucional

"Tesis: P./J. 3/2012 (9a.)

"Página: 9



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 143, PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 11, PÁRRAFOS CUARTO Y QUINTO, DE LA LEY DE LOS MUNICIPIOS, AMBAS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 433, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 2 DE MARZO DE 2011, SON DE NATURALEZA ELECTORAL PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA.—Los citados preceptos prevén el nombramiento de un Concejo Municipal en los supuestos no previstos en los párrafos primero, segundo y tercero de cada artículo, y precisan que aquél asumirá las funciones del Ayuntamiento hasta en tanto entren en el desempeño de su encargo los integrantes electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos, conforme a las leyes correspondientes; además, establecen los requisitos para que un vecino del Municipio sea nombrado concejal; lo que incide directamente en el proceso electoral correspondiente e impacta en los derechos electorales de los ciudadanos de votar y ser votados. Lo anterior es así, porque dichas normas indirectamente involucran derechos político-electorales de los ciudadanos de los Municipios de la entidad; de ahí que su naturaleza es electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, pues se cumple el extremo del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que para que la promovida por un partido político nacional proceda, debe tratarse de 'leyes electorales federales o locales'."

"Novena Época

"Registro digital: 178091

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXII, julio de 2005

"Materia constitucional

"Tesis: P./J. 68/2005

"Página: 778

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA NORMA QUE DETERMINA



QUE UN CONCEJO MUNICIPAL EJERZA EL GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO POR UN LAPSO DETERMINADO, EN TANTO TOMAN POSESIÓN LOS MUNÍCIPES ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las normas generales electorales impugnables a través de la acción de inconstitucionalidad, no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos. En este sentido, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad ejercitada por un partido político en contra de una norma que prevé la instalación, por parte de la Legislatura Local, de Concejos Municipales para que ejerzan el Gobierno Municipal por un lapso determinado en tanto toman posesión los munícipes que resulten electos en los comicios siguientes, toda vez que no tiene naturaleza de norma electoral, pues se trata de una disposición de naturaleza orgánica que regula una situación eventual de la administración municipal."

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 19, fracción VIII, 20, fracción II y 65 de la ley reglamentaria, es improcedente la presente acción de inconstitucionalidad por lo que hace al artículo 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, por no tratarse de una norma de naturaleza electoral; y, por ello, debe decretarse el sobreseimiento al respecto.

Así, el Partido Morena cuenta con legitimación únicamente para impugnar el artículo 31, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, conforme al estudio que se realizará en el considerando séptimo de la presente resolución.

Legitimación en el proceso. Ahora, es un hecho notorio que se trata de un partido político nacional, y consta en autos que la persona que promovió en su nombre cuenta con atribuciones para representarlo conforme a las respectivas disposiciones estatutarias [artículo 38, incisos a) y b) de los Estatutos Generales del Partido Morena], que establecen que la secretaria general del Comité Ejecu-



tivo Nacional cuenta con las facultades para representar legalmente al partido,¹ cuyas copias certificadas obran en el expediente de la siguiente forma:

Partido	Representante	Tomo I
71/2018 Morena	Yeidckol Polevnsky Gurwitz, secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional Morena.	35 a 63

CUARTO.—Legitimación de la Procuraduría General de la República. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, previo a la entrada en vigor de la Fiscalía General de la República, facultaba al procurador general de la República para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Al ser el caso que en el presente asunto, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, ante la ausencia del titular, cuenta con legitimación en la causa en la presente acción.

Legitimación en el proceso. Quien promovió la demanda de acción es el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, ante la ausencia del titular; dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso, en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

¹ "Artículo 38. El Comité Ejecutivo Nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del Consejo Nacional. ... Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a) Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la secretaria general en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional;

"b) Secretario/a general, quien se encargará de convocar a las reuniones del Comité Ejecutivo Nacional y del seguimiento de los acuerdos; representará política y legalmente a Morena en ausencia de la o el presidenta/e."



de la República y su reglamento² y de acuerdo con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja 109 del expediente.³

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Además de la decretada en el considerando tercero, este Tribunal Pleno advierte que no se actualiza alguna diversa.

SEXTO.—**Estudio del artículo 31, párrafo tercero, en las cuatro porciones normativas que dicen "... coalición o ...", de la Constitución Política del Estado de Sonora.**

El precepto impugnado dispone:

(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014)

"Artículo 31. ...

² Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

"Artículo 6. Son atribuciones indelegables del procurador general de la República:

" ...

"II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables; ..."

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley.

" ...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

"Artículo 3. Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales; ..."

"Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad."

³ Obra en autos copia certificada del nombramiento de quince de noviembre de dos mil dieciséis, por medio del cual, el presidente de la República nombró a Alberto Elías Beltrán como subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República.



(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014)

"En ningún caso, un partido político, coalición o candidatura común podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político, coalición o candidatura común que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político, coalición o candidatura común no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Ningún partido político, coalición o candidatura común podrá tener más de 21 diputados por ambos principios."

La Procuraduría General de la República, esencialmente, sostiene que el artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, al incluir la figura de coaliciones en el mecanismo o límites para asignar a los diputados curules en el Congreso Local, es inconstitucional, pues ese régimen debe ser regulado por el Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, ya que las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni por la Ley General de Partidos Políticos, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar el marco jurídico electoral no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local.

Ahora bien, lo anterior resulta **fundado**, porque este Tribunal Pleno cuenta con el criterio de que las entidades federativas no están facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, porque el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo



a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental.

En relación con lo apuntado, el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución General de diez de febrero de dos mil catorce; determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"1. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candi-



daturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ..."

Sobre este punto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, se determinó que, con fundamento en los artículos 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y segundo transitorio, fracción I, inciso f), del decreto de reformas de diez de febrero de dos mil catorce, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones.

Este criterio se reiteró en diversos precedentes en los que se desestimaron las impugnaciones, ya que no se alcanzó una mayoría de ocho votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, se obtuvieron los ocho votos necesarios para declarar la invalidez respectiva.

Así, se indicó que las Legislaturas Locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de las coaliciones, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo transitorio del decreto de reforma constitucional, por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local dado que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Asimismo, se aclaró que deberá verificarse en cada caso concreto si la normatividad impugnada regula de manera efectiva la figura de coaliciones o realiza reproducciones de la Ley General de Partidos Políticos, o bien, si constituyen meras referencias nominales a dicha figura asociativa, con el fin de dar



coherencia y certidumbre a su propia legislación electoral producto de su libertad configurativa y competencia en la materia.

Posteriormente, tal criterio se reiteró en las acciones de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas, y 76/2016 y sus acumuladas, falladas el once de febrero y veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, cuyas consideraciones son de vital importancia para el presente asunto.

En el primer precedente, entre varios preceptos reclamados, este Tribunal Pleno analizó el artículo 110 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, que establecía, en su primer párrafo, que los partidos políticos coaligados, independientemente de la elección, conservarían su propia representación en los consejos del respectivo instituto electoral y ante las mesas directivas de casillas. Por mayoría calificada, se sostuvo que cuando se regule la representación de las coaliciones ante los Consejos Electorales y mesas directivas de casillas, los Congresos Locales no tienen facultades para legislar al respecto.

En similares términos, en el segundo precedente se analizó el artículo 74 del Código Electoral para el Estado de Coahuila, que preveía el mismo tipo de reglamentación para las coaliciones y su representación en los consejos. Empero, se desestimó la acción, al no alcanzarse la mayoría calificada por la integración del Pleno en esa sesión.

Finalmente, en la sesión correspondiente al veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Cossío Díaz, en contra del voto de los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo (ausentes los Ministros Aguilar Morales, Medina Mora I. y Pérez Dayán) también consideró que los Estados carecen de facultades para legislar sobre coaliciones; sin embargo, al no alcanzarse la votación suficiente para declarar la invalidez, se desestimó la acción en este tema.

Bajo ese contexto, este Tribunal Pleno considera que se actualiza en la presente acción una invasión de competencias por parte del Congreso Local, ya que en las cuatro porciones normativas reclamadas del párrafo tercero del



artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, que dicen "... **coalición o ...**", se regula sustantivamente la posibilidad de que bajo esta forma de participación electoral se postulen candidaturas de diputados locales de representación proporcional, no obstante que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia electoral dispuso –categóricamente– que fuera en la legislación general de la materia en la que "**1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales**";.

De este modo, si el Congreso de la Unión nunca habilitó a las coaliciones para pretender alcanzar curules de representación proporcional, es evidente que se invade su competencia, al instituir una modalidad de participación electoral de las coaliciones desiguales respecto del modelo federal y, por ende, contraria al mandato de uniformidad previsto en la norma constitucional transitoria antes citada, por lo que procede declarar la invalidez de la porción normativa arriba mencionada.

En estas condiciones, procede declara la invalidez de las cuatro porciones normativas que dicen "... **coalición o ...**", contenidas en el párrafo tercero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

SÉPTIMO.—Estudio del artículo 31, párrafo tercero, en las cuatro porciones normativas, que dicen "... candidatura común ..." de la Constitución Política del Estado de Sonora.

El precepto impugnado dispone:

(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014)

"Artículo 31. ...

(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014)

"En ningún caso, un partido político, coalición o candidatura común podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político, coalición o candidatura común que por sus triunfos en



distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político, coalición o candidatura común no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Ningún partido político, coalición o candidatura común podrá tener más de 21 diputados por ambos principios."

En sus conceptos de invalidez, el Partido Morena, esencialmente, aduce que el artículo impugnado incorrectamente incluye las figuras de "**coalición**" y "**candidatura común**" como entes políticos, sujetos a los límites de sobre y subrepresentación, para efectos de asignación de diputados de representación proporcional, vulnerando con ello los principios concernientes al sistema de integración de la Legislatura Local.

Asimismo, la Procuraduría General de la República argumentó que el artículo es inconstitucional, por un lado, al invadir la esfera competencial del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y, por el otro, pues altera el mecanismo para asignar diputados de representación proporcional en el Congreso Local, toda vez que el texto constitucional federal prevé que solamente los partidos políticos serán quienes pueden contar con este tipo de curules.

Son esencialmente **fundados** los conceptos de invalidez aducidos, respecto de las cuatro porciones normativas del párrafo tercero del artículo 31 de la Constitución Política de Sonora, que dicen "... **candidatura común** ...", toda vez que conforme al texto de la Constitución Federal, sólo los partidos políticos tienen derecho a que les sean asignados legisladores según el principio de representación proporcional de acuerdo con su votación válida emitida, pues considerar lo contrario no reflejaría realmente la voluntad de los electores manifestada en las urnas, incidiendo negativamente en aspectos de representatividad al interior del órgano legislativo local.

En efecto, los artículos 54, 56 y 116 de la Constitución Federal disponen, en lo que interesa:



Constitución Federal

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 3 de septiembre de 1993)

"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

(Reformada, D.O.F. 6 de abril de 1990)

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

(Reformada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emi-



tida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y,

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

(Reformada, D.O.F. 22 de agosto de 1996)

"La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos



poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

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

" ...

"II. ...

" ...

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

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

De lo anterior, se advierte que el Texto Constitucional, en forma expresa, considera que los partidos políticos, ya sea a nivel federal o local, son los únicos que tienen derecho a que les sean asignados legisladores según el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación válida emitida.

Asimismo, según lo establecido en el artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Norma Suprema, la ley local sólo debió diseñar las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional, respetando los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación, aplicables sólo a los partidos políticos.



Adicionalmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone, en sus artículos 14, 28.2, inciso c) y 232, en lo que interesa, lo siguiente:

"Capítulo I
"De los sistemas electorales

"Artículo 14.

"1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

"2. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinomial nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

"3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.

"4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa,



como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género. ..."

"Título tercero

"De la elección de gobernadores, Legislaturas Locales y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los Órganos Político-Administrativos de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

"Capítulo único

"Disposiciones generales

"Artículo 28.

"1. ...

"2. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contiendan en la entidad federativa, la asignación de diputados locales de representación proporcional se realizará conforme a lo siguiente:

"...

"c) En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. En todo caso, la fórmula establecerá las reglas para la deducción del número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en ese supuesto, de mayor o menor subrepresentación. ..."



"Capítulo III
"Del procedimiento de registro de candidatos

"Artículo 232.

"1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta ley.

"2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación."

Los preceptos antes transcritos refuerzan la idea de que los partidos políticos son los únicos que, al registrar listas propias de candidatos por el principio de representación proporcional, tienen derecho a la asignación de este tipo de curules; lo cual hace patente que este sistema no permite que las candidaturas comunes obtengan por este medio legisladores plurinominales, como lo expresa la norma impugnada, especialmente, si se considera que las candidaturas comunes sólo resultan conducentes en las elecciones por el principio de mayoría relativa.

A mayor abundamiento, conviene precisar que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, el Pleno de este Alto Tribunal determinó, en lo conducente (considerando trigésimo sexto):

"... Son infundados los anteriores argumentos, ya que si los candidatos independientes, por disposición legal, no participan en la asignación de diputados y senadores de representación proporcional, lo congruente con esa exclusión es que los votos emitidos a favor de aquéllos no se contabilicen en la distribución de ese tipo de curules, con el objeto de que tampoco los candidatos de los



partidos políticos se aprovechen de sufragios que fueron depositados en favor de otras personas ajenas al reparto de esos cargos de elección popular.

"En efecto, los artículos 56 y 57 de la Constitución Federal disponen: (se transcriben)

"Por su parte, el artículo 362 de la Ley General de Instituciones y Procesos Electorales dispone lo siguiente: (se transcribe)

"Consecuentemente, carece de razón el partido político, al pretender que los votos de los candidatos independientes también sirvan para la asignación de diputados y senadores de representación proporcional, ya que ello equivaldría a incorporar a las respectivas fórmulas aritméticas de asignación de esos cargos de elección popular, sufragios cuyos emisores en ningún momento tuvieron el propósito de beneficiar a los partidos políticos, por lo que la sustracción de los votos emitidos para los candidatos independientes, lejos de lesionar los derechos de los electores, proporciona coherencia a un sistema de reparto de curules en la que si sólo participan partidos, por elemental consistencia, también deben contabilizarse exclusivamente el número de ciudadanos que optaron por los candidatos de los partidos para integrar los correspondientes órganos legislativos."

Consecuentemente, resulta contrario a la Constitución Federal que el artículo impugnado asigne diputados por ese principio a una candidatura común dentro de un sistema de reparto en el cual sólo participan los partidos políticos a través de las listas regionales registradas en cada una de las circunscripciones plurinominales.

Por las razones antes expuestas, debe declararse la invalidez del artículo 31, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, en las cuatro porciones normativas que establecen la locución "... **candidatura común** ...".

OCTAVO.—Estudio del artículo 166, párrafo tercero, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora. El precepto dispone, en lo que interesa (se subraya lo combatido):



"Mecanismos de control constitucional local

(Adicionado con el artículo que lo integra, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Capítulo único

"Mecanismos de control constitucional local

(Adicionado, B.O. 13 de agosto de 2018)

"Artículo 166. Los mecanismos de control constitucional local se erigen con instrumentos que brindarán un sistema de contrapesos entre los distintos poderes y órdenes de gobierno del Estado de Sonora, con lo cual se logrará (sic) mantener el principio de supremacía constitucional.

"Los mecanismos de control constitucional local tienen por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, en su carácter de Tribunal Constitucional Local conocerá, en los términos que establezca la ley, de los medios de control siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En sus conceptos de invalidez, la Procuraduría General de la República argumenta, en síntesis, que el precepto combatido es inconstitucional, pues otorga competencia al Tribunal Constitucional Estatal para conocer y resolver



las acciones de inconstitucionalidad que le sean presentadas, con base en el parámetro establecido por el artículo 133 de la Constitución Federal.

Asimismo, la procuraduría expresó que los medios de control constitucional local deben respetar la distribución de competencias conforme a la Constitución Federal, establecidas en sus artículos 103, 105 y 107; y, por tanto, los Jueces locales no pueden disponer de un parámetro constitucional diverso al que les corresponde.

Por otra parte, aduce que el artículo debe invalidarse, pues al establecer que las acciones de inconstitucionalidad se resolverán de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, mezcla el control concentrado con el control difuso, lo cual no resulta adecuado, ni teórica ni prácticamente.

Son fundados los conceptos de invalidez aducidos, toda vez que, conforme al diseño constitucional federal, los tribunales constitucionales locales carecen de competencia para conocer de aquellos asuntos en donde se plantean contradicciones de normas generales frente a la Constitución Federal, ya que esta última reserva su conocimiento, de forma exclusiva, al Poder Judicial de la Federación.

En efecto, los artículos 1o., 103, 105, 107 y 133 de la Constitución Federal disponen, en lo que interesa:

Constitución Federal

"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.

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



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

"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;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal."

"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."

"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; ..."

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

Del contenido del artículo 1o., en relación con el 133, ambos de la Constitución Federal, se advierte que "... ***todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias*** ...", están obligadas a velar por los derechos humanos reconocidos tanto en el Texto Constitucional como en los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado Mexicano.

En el caso concreto, esta Suprema Corte ha determinado que los Jueces locales pueden utilizar un control constitucional difuso, en el cual sólo pueden inaplicar una norma que estimen inconstitucional, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por el contrario, es a través de la acción de inconstitucionalidad federal, la controversia constitucional y el juicio de amparo, competencia exclusiva del Poder Judicial de la Federación, donde existe la posibilidad de analizar la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones de la autoridad, a la luz de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

En este orden de ideas, el control constitucional difuso no se traduce en la posibilidad de que los tribunales locales, incluso, los constitucionales, como el



previsto por el artículo impugnado, puedan conocer de asuntos que deberán "**resolverse con base en lo establecido en el artículo 133**" de la Norma Fundamental, ya que esos órganos jurisdiccionales carecen de competencia para resolver asuntos cuya litis (invalidez de normas) sea resuelta a la luz de la Constitución Federal.

Consecuentemente, resulta equívoco que el precepto cuestionado faculte al Tribunal Constitucional del Estado de Sonora a resolver las acciones de inconstitucionalidad, que le sean presentadas, con base en el artículo 133 de la Constitución Federal y, por tal razón, debe invalidarse la porción normativa que dispone: "... **las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**".

En términos similares, este Tribunal Pleno analizó y resolvió la diversa acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, en su apartado F ("**Impugnaciones relacionadas con el control constitucional de la Ciudad de México**"), por mayoría de nueve votos.

NOVENO.—**Efectos de la invalidez de las normas.** Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental, de la siguiente forma:

a) Artículo 31, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora; en las cuatro porciones normativas que refieren la locución "... **coalición o candidatura común** ...".

b) Artículo 166, tercer párrafo, fracción II, primer párrafo, en la porción normativa que indica "... **las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**".

La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 71/2018; así como procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 75/2018.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 respecto del artículo 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho, en los términos del considerando tercero de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas "**coalición o candidatura común**", y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en la porción normativa "**las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionados mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos sexto, séptimo y octavo de esta determinación; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, 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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar



Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero y segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación (en cuanto a reconocer la legitimación de Morena, al haber promovido la demanda quien, conforme a sus respectivas disposiciones estatutarias, tiene atribuciones para representarlo).

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con reservas, respecto de los considerandos cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la legitimación de la Procuraduría General de la República y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones de la página treinta y siete, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación de Morena, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 71/2018, respecto del artículo 140, párrafo tercero, fracción VI, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones de la página treinta y siete, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación de Morena, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 71/2018, respecto del artículo 140, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del artículo 31, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas "**coalición o**", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio del artículo 31, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas "**candidatura común**", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando octavo, relativo al estudio del primer párrafo de la fracción II, del tercer párrafo del artículo 166 de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 166, párrafo tercero, fracción II, en su porción normativa "**las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**", de la Constitución Política del Estado de Sonora, adicionado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



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 del considerando octavo, relativo a los efectos de la invalidez de las normas, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de siete de octubre 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 precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de marzo 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 martes 17 de marzo 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 acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018.

En sesión del siete de octubre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría de ocho votos, declarar la invalidez de la porción normativa del artículo 166 de la Constitución del Estado de



Sonora¹ que establecía que las acciones de inconstitucionalidad que resolviera el Supremo Tribunal de Justicia de dicha entidad "*deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", al considerar que esa redacción permitiría que los tribunales locales que conocieran de asuntos cuya litis versara sobre violaciones a la Constitución Federal. Como lo manifesté durante la discusión del asunto, no comparto los argumentos, ni la conclusión respecto a la invalidez decretada.

Me parece que no hay justificación alguna que sustente que las entidades federativas carecen de competencia para replicar en sus Constituciones la interpretación que la Suprema Corte realizó de los artículos 10. y 133 en el expediente varios 912/2010, en el sentido de que las autoridades jurisdiccionales estatales pueden ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad, dejando de aplicar las normas contrarias a la Constitución Federal y a los tratados internacionales de los que México es Parte. Esto resultaba más evidente al advertir que la intención del legislador local era dotar al tribunal local de un medio de control para resolver violaciones únicamente contra la Constitución de esa entidad federativa, lo cual se podía corroborar atendiendo al contenido de la iniciativa y al dictamen de la reforma de la que derivó la inclusión de esta norma en el texto de la Constitución sonorensis.

A mi parecer, era claro que la porción normativa invalidada no perseguía facultar al tribunal constitucional local para resolver violaciones en contra de la Constitución Federal. Por el contrario, esta redacción aseguraba que, al resolver acciones de inconstitucionalidad de carácter local, el Supremo Tribunal de Justicia de Sonora no ignorara el parámetro de constitucionalidad al que todas las autoridades están obligadas.

Por todas las consideraciones señaladas, considero que se debió haber reconocido la validez de la porción invalidada.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ **Artículo 166 de la Constitución Política del Estado de Sonora. ...**

"II. De las acciones de inconstitucionalidad local que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución, las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018.

Tema. Definir los alcances de la competencia federal para regular el sistema único de coaliciones.

Formulo el presente voto concurrente, porque, aunque estoy a favor del sentido de la sentencia aprobada por unanimidad, me aparto de algunas consideraciones relacionadas con las causas de sobreseimiento en las que se fundó la decisión.

Estoy a favor de declarar la inconstitucionalidad de las porciones normativas que establecen la palabra "coalición", porque considero que el tercer párrafo del artículo 31 de la Constitución Local regula un aspecto sustantivo del sistema de coaliciones, que está vedado para el legislador local, dado que ya está contemplado en la Ley General de Partidos Políticos.

En concreto, concuerdo en que las porciones del artículo impugnado que establecen la palabra "coaliciones" habilitan a los partidos políticos locales para formar coaliciones en las elecciones de diputados locales por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, difiero de la metodología propuesta en la resolución, porque, desde mi punto de vista, la inconstitucionalidad de la norma no se desprende de manera inmediata del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral¹, del decreto de reformas en materia político electoral del año dos mil catorce. Sino que la incompetencia del Congreso Local para legislar sobre este aspecto deriva de manera clara del hecho de que el Congreso de la Unión dispuso en el artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos que, para el caso de elecciones de diputados, los partidos políticos locales solamente pueden participar en coalición por el principio de mayoría relativa.

¹ Ver página 155 de la sentencia aprobada por **mayoría de ocho votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán; los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra: "En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional, se determinó que será en la ley general en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé."



Por lo tanto, tal como se estableció en las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y acumulada, 1 así como 42/2015 y sus acumuladas,² la incompetencia deriva del hecho de que se legisla sobre un aspecto específico ya regulado por el legislador federal y, además, se legisla de manera contraria a lo que establece la Ley General de Partidos Políticos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, promovida por Morena y Procuraduría General de la República.

En sesiones públicas celebradas el primero y siete de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, en la que se estudiaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora.

El Tribunal Pleno determinó en el considerando tercero, relativo a las cuestiones de procedencia, el sobreseimiento de la acción respecto del artículo 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto. Ello, al considerar que no se trata de una norma en materia electoral y que, por tanto, el partido político Morena carecía de legitimidad para impugnarla.

Presento este voto particular, pues **no comparto la decisión de la mayoría consistente en sobreseer la acción de inconstitucionalidad respecto del numeral 140, párrafo tercero, fracción VI, de dicho ordenamiento**. Como expondré

² Ver página 145 de la sentencia aprobada por **mayoría de ocho votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; el Ministro Franco González Salas votó en contra: "En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que será en ley general en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé."



a continuación, a mi juicio, la presente acción no sólo debió estimarse procedente respecto del párrafo tercero, fracción VI, del precepto citado, sino que, además, debió declararse la invalidez de esta última.

A. Procedencia del estudio del artículo 140, párrafo tercero, fracción VI, de la Constitución del Estado de Sonora.

Como ya adelanté, el Tribunal Pleno decidió sobreseer respecto del artículo 140, párrafo tercero, fracción VI, de la Constitución del Estado de Sonora, por estimar que Morena carece de legitimación en la causa para impugnar dicha norma, toda vez que la misma no tiene naturaleza electoral. Para alcanzar dicha conclusión, en la sentencia se retoma el criterio de este Alto Tribunal, conforme al cual, se consideran normas electorales aquellas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y las que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con éstos.

De este modo, la mayoría concluyó que el precepto impugnado, al establecer como causa de suspensión de un Ayuntamiento el que éste incurra en "*violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales*", no regula directamente un proceso electoral ni se relaciona con éste de forma indirecta. Más bien –se afirma en la sentencia– la causal impugnada es una disposición de naturaleza orgánica, emitida en ejercicio de la libertad configurativa del Estado,¹ que regula una situación eventual de una conducta municipal que puede ser contraria al régimen de gobierno que deben adoptar los Estados.²

Aunque comparto el criterio utilizado para determinar la naturaleza electoral de la norma impugnada, disiento de su aplicación y de la conclusión a la que se llega en el fallo.

¹ **Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** "... Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio conengan. ..."

² **Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** "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: ..."



Como bien se precisa en la sentencia, el Pleno de esta Suprema Corte ha identificado dos circunstancias bajo las cuales puede considerarse que una norma tiene carácter electoral para efecto de ser impugnada vía acción de inconstitucionalidad: (i) cuando ésta regula cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales³ y (ii) cuando prevé cuestiones relacionadas de manera indirecta con dichos procesos.⁴ Así, respecto a este último criterio de identificación, el Tribunal Pleno ha referido que **las reglas en materia de delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones constituyen materia electoral indirecta.**⁵

Ahora bien, en el presente caso, la norma impugnada establece lo siguiente:

"Artículo 140. ...

"El Congreso del Estado procederá a decretar la suspensión de un Ayuntamiento cuando éste incurra en cualesquiera de las siguientes causas:

" ...

"VI. Por violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales.

" ...

"En el procedimiento que se substancie, los miembros del Ayuntamiento involucrados tendrán oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular los alegatos que consideren convenientes. El gobernador del Estado tendrá la participación que le asigne la ley."

³ Como materia electoral directa se han identificado las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y los principios para la elección de determinados servidores públicos.

⁴ Como materia electoral indirecta se han señalado las reglas sobre distritación y redistribución; las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales; las reglas sobre la organización de las elecciones; las reglas sobre el financiamiento público; las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos; las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario; y, las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

⁵ Acción de inconstitucionalidad 8/2011, aprobada en sesión de 14 de junio de 2011, por unanimidad de once votos en ese aspecto, de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo (ponente), Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.



Como se desprende de la lectura del precepto transcrito, el mismo establece como causal de suspensión de un Ayuntamiento la violación por parte de éste a normas jurídicas que rijan los procesos electorales. En este sentido, dado que el precepto contiene una *sanción o consecuencia jurídica* que toma como presupuesto de hecho el incumplimiento de *leyes electorales* por parte del Ayuntamiento, me parece que **la misma encuadra perfectamente en los criterios de identificación de la materia electoral indirecta que ha venido estableciendo este Alto Tribunal**. Por esta razón, considero que el partido accionante sí contaba con legitimación para impugnar su constitucionalidad, a través de este medio de control.

Ahora bien, no desconozco que la sanción prevista en el precepto impugnado se asemeja más a un supuesto de *responsabilidad política* que *administrativa o penal* –materias sobre las cuales esta Suprema Corte ha considerado expresamente que una sanción es materia electoral *indirecta*–. No obstante, me parece que el criterio para identificar si una norma que contiene una sanción o consecuencia jurídica incide en la materia electoral (para efectos de reconocer la legitimación de un partido político para impugnarla) no debe hacerse depender de la naturaleza de la responsabilidad (es decir, si es administrativa, penal o política), sino de si la misma toma como *presupuesto de hecho* la infracción de *normas electorales*.

En mi opinión, es esta última circunstancia, y no la naturaleza de la responsabilidad, lo que permite identificar si la norma pretende regular (aunque sea indirectamente) algún aspecto relacionado con la materia o los procesos electorales, susceptible de ser impugnado por un partido político de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General.⁶

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:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro."



B. Inconstitucionalidad del artículo 140, párrafo tercero, fracción VI, de la Constitución del Estado de Sonora.

Ahora bien, de haber entrado al fondo del asunto, considero que **el artículo 140, párrafo tercero, fracción VI, de la Constitución del Estado de Sonora efectivamente resulta inconstitucional**, toda vez que el supuesto de hecho que prevé para la suspensión de Ayuntamientos es extremadamente amplio, lo que propicia un uso arbitrario en su aplicación en perjuicio de la seguridad jurídica.

En efecto, como ya se vio, dicho artículo se limita a señalar que el Congreso del Estado podrá suspender un Ayuntamiento en casos de "*violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales*". Sin embargo, omite precisar: a) qué tan grave debe ser la infracción; b) qué funcionarios del Ayuntamiento pueden generar responsabilidad del mismo en su comisión; c) si debe existir o no una resolución previa de un órgano electoral competente; o bien, d) si el Congreso puede determinar por sí mismo la existencia de dicha infracción.

En mi opinión, la falta de precisión de la norma sobre todas estas cuestiones es incompatible con el *principio de seguridad y certeza jurídica* que debe regir en todo el ordenamiento, pues permite que la Legislatura Local haga un ejercicio extremadamente discrecional de esta facultad, quien, al no contar con criterios mínimos de individualización de la sanción, puede caer en aplicaciones excesivas o arbitrarias de la hipótesis normativa. Todo lo cual puede generar un estado grave de incertidumbre en los miembros de los Ayuntamientos y poner en riesgo la estabilidad que debe caracterizar a cualquier institución pública.

Por estas razones, considero que debió declararse la invalidez del artículo 140, párrafo tercero, fracción VI, de la Constitución del Estado de Sonora.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018.

Me refiero al fallo relativo al asunto identificado en el encabezado y, en específico, a la inconstitucionalidad del artículo 166 de la Constitución de Sonora, decisión respecto de la cual me pronuncié en contra.



En esta parte, la sentencia está construida, básicamente, a partir de la línea argumentativa desarrollada en la diversa acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, en las que se analizó la constitucionalidad de la Ley Fundamental de la Ciudad de México, en concreto, en lo relativo a si ésta podía disponer que los Jueces de la capital inaplicaran normas que fueran contrarias a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, así como al parámetro de constitucionalidad local, cuya inconstitucionalidad fue aprobada por mayoría de votos, estando yo de acuerdo con tal conclusión.

No obstante, dentro del propio precedente, a fojas 365 y siguientes, el Pleno de este Alto Tribunal se pronunció en torno a si la Ciudad de México puede establecer medios locales de control constitucional que tengan por objeto contrastar un acto o norma de la entidad no sólo contra la Constitución capitalina, sino también frente al parámetro de regularidad constitucional y resolvió, en esencia, que esto era posible, porque los Jueces locales no podían desentenderse por completo del referido parámetro, el cual tienen que respetar en términos de lo dispuesto por los artículos 1o. y 133 de la propia Ley Fundamental.

Con base en lo anterior, se dijo que, a través de los juicios de constitucionalidad locales, sólo era posible reclamar actos o normas locales por estimarlos directamente violatorios de los derechos reconocidos en la Constitución Local, pero que los órganos encargados de la decisión de tales asuntos no podían ni debían ignorar o pasar por alto el parámetro de regularidad constitucional y, por tanto, tenían que atender, al menos, los postulados que quedaron establecidos en el propio fallo.

La posición anterior fue votada por una mayoría de nueve votos y se desarrolló a lo largo de los párrafos 808 a 820 de aquella sentencia.

En mi opinión, justo el cuestionamiento al que antes me referí es el que debió responderse en el caso que analizamos, porque el precepto combatido está construido en la lógica de que las acciones de inconstitucionalidad locales buscan "*... dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del Estado, conforme a este artículo, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 41, 99, 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ...*" y, en específico, analizar "*... la posible contradicción entre una norma o acuerdo de carácter general y esta Constitución [es decir, la de Sonora] ...*", para lo cual, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley Fundamental.



Así, considero que lo que estudiamos en este asunto es una disposición que faculta a los juzgadores locales a "asomarse" o no desatender lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales cuando lo estimen necesario, sin que ello implique que, por este solo hecho, puedan invadir atribuciones de órganos federales pues, en todos los casos, deberán ajustarse a los parámetros mínimos establecidos en la referida acción de inconstitucionalidad 15/2017.

Por lo anterior, considero que mi postura es congruente con lo que sostuve en el precedente invocado pues, insisto, no estoy pronunciándome en torno a la posibilidad de inaplicar normas que fueran contrarias a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, así como al parámetro de constitucionalidad local, que fue lo que estimé inconstitucional en aquella ocasión, sino a la posibilidad que hemos reconocido de que los Jueces locales tomen en cuenta el parámetro de regularidad constitucional para resolver los medios de control sometidos a su consideración.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y su acumulada 75/2018, promovida por el Partido Político Morena y Procuraduría General de la República.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **siete de octubre de dos mil diecinueve**, resolvió la acción de inconstitucionalidad y su acumulada citada al rubro, donde se determinó, por una parte, **sobreseer** en la acción de inconstitucionalidad 71/2018, respecto del artículo 140, párrafos tercero, fracción VI, y cuarto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformado mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho; y, por la otra, **declarar la invalidez** de los artículos 31, párrafo tercero, en sus porciones normativas "**coalición o candidatura común**" y 166, párrafo tercero, fracción II, párrafo primero, en la porción normativa "**las que deberán resolverse con base en lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**", de la Constitución Política del Estado de Sonora, reformados y adicionados mediante la Ley Número 288, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad el trece de agosto de dos mil dieciocho.



Ahora bien, con relación al primer tema analizado en el considerando sexto, relativo al estudio del **artículo 31, párrafo tercero, en las cuatro porciones normativas que dicen "... coalición o ...", de la Constitución Política del Estado de Sonora**;¹ que declara la invalidez de las cuatro porciones normativas que dicen "... **coalición o ...**", contenidas en el referido precepto, por considerar que este Tribunal Pleno cuenta con el criterio de que las entidades federativas no están facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos.

Lo anterior, porque el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados, en lo relativo a los partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Norma Fundamental.

En relación con lo apuntado, el artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución General de diez de febrero de dos mil catorce;² determina

¹ (Reformado, B.O. 19 de junio de 2014)

"Artículo 31. ...

(Reformado, B.O. 19 de junio de 2014)

"En ningún caso, un partido político, coalición o candidatura común podrá contar con un número de diputados, por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación válida emitida en la elección de que se trate. Esta base no se aplicará al partido político, coalición o candidatura común que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida, más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político, coalición o candidatura común no podrá ser menor al porcentaje de votación válida que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Ningún partido político, coalición o candidatura común podrá tener más de 21 diputados por ambos principios."

² "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;



que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales, se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos federales y locales.

Así, se indicó que las Legislaturas Locales, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos, tienen atribución para legislar respecto de las coaliciones, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo transitorio del decreto de reforma constitucional, por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, dado que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Asimismo, se aclaró que deberá verificarse en cada caso concreto si la normatividad impugnada regula de manera efectiva la figura de coaliciones o realiza reproducciones de la Ley General de Partidos Políticos, o bien, si constituyen meras referencias nominales a dicha figura asociativa, con el fin de dar coherencia y certidumbre a su propia legislación electoral producto de su libertad configurativa y competencia en la materia.

Bajo ese contexto, se consideró que se actualizaba una invasión de competencias por parte del Congreso Local, ya que en las cuatro porciones normativas reclamadas del párrafo tercero del artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Sonora, que dicen "... **coalición o** ..." se regula sustantivamente la posibilidad de que bajo esta forma de participación electoral se postulen candidaturas de diputados locales de representación proporcional, no obstante que el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales en materia electoral dispuso –categóricamente– que fuera en la legislación general de la materia en la que **"1. Se estable-**

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ..."



cerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales:".

De este modo, si el Congreso de la Unión nunca habilitó a las coaliciones para pretender alcanzar curules de representación proporcional, es evidente que se invade su competencia, al instituir una modalidad de participación electoral de las coaliciones desiguales respecto del modelo federal y, por ende, contraria al mandato de uniformidad previsto en la norma constitucional transitoria antes citada, por lo que procede declarar la invalidez de la porción normativa mencionada.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que difiero del criterio mayoritario, que considera, que basta con que una ley local utilice la palabra "coalición" para que deba invalidarse en la porción normativa respectiva; en este sentido, no comparto las argumentaciones que sostienen la invalidez que propone el proyecto en este punto.

Lo anterior, toda vez que las Legislaturas Locales sí pueden legislar sobre coaliciones, siempre y cuando se apeguen a los lineamientos que establecen las leyes generales, siendo el parámetro que no se separen de dichos lineamientos.

En este sentido, considero que en el presente caso el artículo **31, párrafo tercero, en las cuatro porciones normativas que dicen "... coalición o ...", de la Constitución Política del Estado de Sonora**, es contrario a lo que establece la normatividad de la ley general, concretamente de partidos políticos, ya que en la Ley del Estado de Sonora se establece que las coaliciones pueden registrar y tener diputados por el principio de representación proporcional, siendo que esta hipótesis está expresamente prohibida por la ley general respectiva.

Por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la determinación tomada en el considerando sexto, relativo a la incompetencia de los Estados para regular las coaliciones, pero separándome de sus consideraciones, en los términos del presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2016.

En la sesión pública de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, respecto de la invalidez del Decreto 153 por el cual se reformó el párrafo segundo del artículo 94 de la Constitución de dicha entidad federativa, publicado el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis en el Periódico Oficial del Estado.

El Tribunal Pleno en el considerando quinto de la sentencia, analizó la inconstitucionalidad de la norma con base en los conceptos de invalidez a partir de dos vertientes, a saber:

- A. Vicios atribuidos al proceso legislativo, y;
- B. Con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad, razonabilidad de las penas y reinserción social.

Ahora, si bien coincido con la sentencia en el sentido de que son infundados los argumentos encaminados a demostrar vicios en el proceso legislativo y que no se vulneró la prohibición de regresividad, como lo manifesté en la sesión correspondiente, respecto a este último aspecto llego a tal conclusión por distintas consideraciones. Para exteriorizar con mayor claridad las razones de mi concurrencia, dividiré mi exposición en dos puntos, al interior de los cuales, expondré tanto la postura mayoritaria, como mis razones particulares.

- **Voto concurrente respecto del considerando quinto, apartado B, con relación a los principios de progresividad en su vertiente de no regresividad, proporcionalidad, razonabilidad de las penas y reinserción social.**

Postura mayoritaria

En la sentencia, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, consideraron que el principio de progresividad irradia a todos los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, entre ellos, que a los gobernados no se les impongan penas excesivas, inusitadas o prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Federal, los cuales deben ser respetados por el legislador a pesar



de que cuenta con amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, tal como imponer sanciones penales.

Asimismo, se dijo que el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, no prevé un tipo penal, sino el plazo máximo de las penas privativas de libertad para delitos calificados como graves por la ley, así como en el caso de concursos; por tanto, no podría establecerse si ese término resulta excesivo o desproporcionado, porque para ello sería necesario examinar las leyes que prevén los tipos penales en los que se pudiera haber considerado como plazo máximo el contenido de la reforma constitucional local, sin que alguna de estas normas hayan sido controvertidas por el accionante.

Sin embargo, se afirmó que no podía concluirse en abstracto que la previsión de cincuenta años, como máximo para las penas privativas de libertad, tienda a la reinserción social, pues para efectuar una afirmación como la propuesta por el accionante, se debe realizar el estudio de proporcionalidad y razonabilidad de un tipo penal en específico que, dentro de los parámetros de mínimo y máximo, contemple una pena de cincuenta años de prisión, para que al examinar la proporción y razonabilidad entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito se considere lograr, entre otros aspectos, la reinserción del sentenciado.

Razones de la concurrencia

Como lo expuse en la sesión de pleno de veinticuatro de junio del presente año, la vertiente negativa del principio de progresividad (no regresividad) prohíbe la disminución de derechos previamente consagrados. Es decir, es un principio aplicable a la totalidad de derechos del ordenamiento jurídico, pero no a ámbitos distintos. En ese sentido, desde mi punto de vista, los topes establecidos como pena máxima en los delitos no son derechos, sino medidas punitivas de política criminal respecto de las cuales, las legislaturas gozan de un amplio margen de configuración legislativa.

Esta amplia libertad configurativa obedece a que las penalidades máximas no son medidas fijas de naturaleza objetiva, sino instrumentos de matiz variable que deben responder a un determinado contexto de seguridad, a cuestiones culturales y desde luego, sociológicas.

Respecto a los derechos de proporcionalidad y reinserción social, me parece que son conceptos evaluables respecto a un tipo penal específico y a un indivi-



duo concreto respectivamente y no pueden ser examinados en abstracto respecto a un tope de pena aplicable a todos los delitos, como se dice en la sentencia.

Por ello, aun cuando comparto el sentido de la sentencia, lo hago con la salvedad señalada.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 103/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 280.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

En sesión pública celebrada el veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 103/2016. En dicho asunto, una mayoría de Ministras y Ministros reconoció la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,¹ al considerar que el incremento del límite máximo de las penas privativas de libertad de 40 a 50 años para delitos graves y también para el caso de los concursos no es contraria a los principios de progresividad, proporcionalidad de las penas y reinserción social.

Aunque concuerdo con el reconocimiento de la validez del artículo impugnado, no comparto todas las consideraciones ni la metodología en la que se sustenta la sentencia. En particular, no estoy de acuerdo con la forma en la que se

¹ **Artículo 94.** En el curso de los procesos penales no se emplearán con los acusados promesas, amenazas o violencias.

Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos.



abordaron los conceptos de invalidez relacionados con (i) la violación al principio de progresividad en materia de derechos humanos y (ii) con el principio de proporcionalidad de las penas.

En este sentido, a continuación expondré la forma en la que creo que debieron haberse analizado estos dos argumentos y las razones por las cuales considero que el precepto es válido.

I. Violación al principio de progresividad

En su demanda, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo sostuvo que el aumento de la pena de prisión máxima de cuarenta a cincuenta años vulnera el principio de progresividad, ya que disminuye un derecho del imputado o sentenciado. En otras palabras, la comisión argumentó que la reforma es inconstitucional, pues se trata de una medida regresiva.

Para contestar este argumento, en la sentencia se hace un recuento de la doctrina de esta Suprema Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el principio de progresividad, así como de los principios de proporcionalidad de las penas y de reinserción social. Posteriormente, en la página 38 la sentencia concluye que el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, no contraviene el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, toda vez que el incremento en el *quantum* máximo de la pena de prisión "no significa disminución o retroceso en la salvaguarda de los derechos (contenidos en los artículos 18 y 22 constitucionales)" de reinserción social como finalidad de la pena, y a que no se impongan penas excesivas, inusitadas o prohibidas por la Constitución.

Para reforzar lo anterior, la sentencia sostiene que ni la Constitución General ni ningún tratado que reconozca derechos humanos del cual forme parte el Estado Mexicano, "establece un límite en el *quantum* de la pena de prisión, que sirva de parámetro para sostener que el precepto aquí controvertido lo esté violentando al prever que las penas privativas de libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años". Ello, aunado a que del proceso legislativo se advierte que el incremento de la pena obedeció a fines de política criminal, respecto de los cuales las legislaturas de los Estados cuentan con una amplia libertad configurativa.

Como lo adelanté al inicio de este voto, aunque coincido con el reconocimiento de validez de la norma, no comparto el razonamiento y la metodología en los que se apoya la sentencia, por las razones siguientes:



En primer lugar, no comparto la afirmación que se hace en la sentencia en el sentido de que la reforma del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán no comporta un retroceso o una reducción en la salvaguarda de derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados de derechos humanos de los cuales forma parte el Estado Mexicano.

A mi modo de ver, el incremento del límite máximo de una pena de prisión de 40 a 50 años sí implicó un retroceso o reducción del ámbito de protección del derecho fundamental a la libertad personal –entre otros derechos que podrían verse afectados por la restricción a dicho derecho humano– que existía en dicho Estado hasta antes de la entrada en vigor de la reforma al artículo 94 de la Constitución local. En este sentido, considero que en este caso sí estamos frente a una medida regresiva, por lo que debió analizarse su constitucionalidad a la luz del principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional.

Ahora bien, como he señalado en otros asuntos, el hecho de que una medida sea regresiva no significa que en automático deba declararse inconstitucional. En efecto, una medida regresiva puede ser constitucional siempre y cuando se encuentre justificada, para lo cual es necesario corroborar que la misma supera un test de proporcionalidad.² En esta línea, considero que para analizar si la medida consistente en aumentar de 40 a 50 años el límite máximo de las penas privativas de libertad en Michoacán era inconstitucional, no bastaba con señalar que la medida no era violatoria de derechos, sino que era indispensable analizar si la misma supera dicho test.

Al respecto considero que el aumento del límite máximo de las penas privativas de libertad de 40 a 50 años previsto en el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán sí supera el test de proporcionalidad, ya que se trata de una medida que persigue un fin constitucionalmente válido y que es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Debo recordar que en diversos precedentes, al aplicar el test de proporcionalidad en materia penal y, específicamente, tratándose del aumento de penas, he sostenido el criterio de que en esta materia el legislador democrático cuenta con un amplio margen de acción epistémico, al tratarse de aspectos que inciden directamente en el diseño de la política criminal que corresponde

² Véase en ese sentido el amparo en revisión 566/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de febrero de dos mil diecisiete.



definir a este último. De esta manera, he considerado que en aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que se apoya la actuación del legislador, debe entenderse que existe a su favor la presunción de que éstas son verdaderas.³

Así, a la luz de ese amplio margen de apreciación epistémico, considero que la medida impugnada sí supera el test de proporcionalidad y, por tanto, no es inconstitucional, en virtud de lo siguiente:

- **La medida persigue un fin legítimo.** En primer lugar, de la exposición de motivos se desprende claramente que la intención del legislador, al aumentar el límite de la pena de prisión en la Constitución, fue permitir el aumento de las penas de delitos que afectan de manera más grave a la sociedad Michoacana (y de manera particular la del delito de feminicidio), con la finalidad de inhibir de forma más enérgica la comisión de este tipo de conductas delictivas. Así, es evidente que la medida impugnada está dirigida a garantizar de mejor manera la seguridad pública de todos los ciudadanos, lo que claramente constituye un fin constitucionalmente legítimo.⁴
- **La medida es idónea.** En segundo lugar, el aumento del límite de penas constituye una medida idónea para alcanzar dicha finalidad, pues es razonable considerar que el límite máximo de 50 años de las penas de prisión tiene un efecto disuasorio mayor al límite de 40 años. Por lo demás, y como sostuvo la Primera Sala en el **amparo directo en revisión 181/2011**, no hay que perder de vista que al "al no existir evidencia que muestre que esta premisa es manifiestamente falsa" (es decir, que el aumento de la pena no tiene un mayor efecto disuasorio) debe considerarse que el aumento de la pena es "una medida causalmente idónea para la consecución de los fines perseguidos".
- **La medida es necesaria.** Como también se mencionó en el citado **amparo directo en revisión 181/2011**, tratándose de las penas, el sub-principio de necesidad no debe entenderse en el sentido de que la intervención en los derechos fundamentales o principios constitucionales debe ser la más benigna entre los medios alternativos posibles que tengan al menos la misma idoneidad para contribuir al fin perseguido. Por el contrario, en estos casos, "para que el aumento en una pena supere el examen de necesidad simplemente se re-

³ Véase en ese sentido el amparo directo en revisión 181/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de abril de dos mil once.

⁴ Ídem.



quiere que el sacrificio que implica la medida no sea manifiestamente innecesaria para los derechos fundamentales intervenidos". De ahí que "cuando se analiza la proporcionalidad de una pena la forma de probar que la medida es innecesaria consiste en mostrar que no existe una mayor eficacia preventiva de la nueva pena con respecto a la anterior".

En este contexto, ante la ausencia de evidencia que desvirtúe en este caso el nivel de eficacia del nuevo límite de pena previsto en el artículo 94 de la Constitución Local, cabe concluir que la medida adoptada por el legislador también satisface la grada de necesidad.

- **La medida es proporcional en sentido estricto.** Por último, y como también se sostuvo en el multicitado **amparo directo en revisión 181/2011**, al analizarse el aumento de una pena, lo que tiene que realizarse en la grada de proporcionalidad es una ponderación entre los beneficios que pueden esperarse de la protección penal del bien jurídico y los costes derivados de la sanción penal desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados por ésta. Análisis que —se explicó— "está condicionado por el amplio margen de apreciación que el legislador tiene para realizar el balance entre los beneficios y los costos de la intervención penal".

De este modo, en el caso concreto es posible sostener que los costos que suponen el aumento del límite de las penas en los derechos fundamentales de los sentenciados, se ven compensados por la importancia que tiene disuadir con mayor intensidad los delitos más graves de la entidad (y, en particular, el delito de feminicidio). Además, no se advierte que el aumento de 40 a 50 años resulte abiertamente irrazonable o que per se anule por completo los derechos de los sentenciados.

En suma, la razón por la cual no compartí las consideraciones del proyecto en este punto es porque me parece que el aumento del límite máximo de la pena prisión de 40 a 50 años sí constituye una medida regresiva en el ámbito de protección del derecho a la libertad personal garantizado en el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán, pero la misma supera el test de proporcionalidad a la luz del cual debe analizarse la constitucionalidad de este tipo de medidas.

II. Violación al principio de proporcionalidad de las penas

En el párrafo 95, la sentencia sostiene que no es jurídicamente posible analizar la proporcionalidad o razonabilidad del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,



esencialmente porque éste "no prevé un tipo penal, sino que establece el plazo máximo de las penas privativas de la libertad" (énfasis agregado).

Si bien concuerdo con el fallo, decidí formular el presente voto concurrente con la finalidad de hacer la siguiente aclaración. En mi opinión, una cosa es analizar si una norma cumple con el principio de proporcionalidad de las penas a que se refiere el artículo 22 de la Constitución General;⁵ y otra cosa muy distinta es analizar si la misma cumple con el principio de proporcionalidad en sentido amplio, el cual debe observar cualquier restricción a derechos fundamentales, con independencia de si se trata o no de una pena.

En el primer caso, la Primera Sala ha venido elaborando una metodología para determinar si una pena cumple con las exigencias del artículo 22 constitucional, la cual consiste en comparar la pena impugnada con las penas previstas para delitos de naturaleza y gravedad similar, a fin de determinar si la misma es proporcional al delito y al bien jurídico afectado.⁶ En este sentido, tiene razón la sentencia en cuanto afirma que la norma impugnada no puede ser analizada desde esta perspectiva, pues la misma no contiene una pena propiamente dicha (es decir, para un delito en particular), sino el límite máximo al que deben sujetarse todas las penas de prisión en el Estado de Michoacán.

No obstante, me parece importante aclarar que lo anterior de ninguna manera significa –al menos no desde mi punto de vista– que no sea posible analizar la proporcionalidad o razonabilidad de la norma impugnada desde la otra perspectiva antes mencionada, esto es, desde la óptica del principio de proporcionalidad en sentido amplio. A mi modo de ver, al tratarse de una norma que puede incidir o trascender al goce de un derecho humano (como lo es la libertad personal), su razonabilidad o proporcionalidad debe poder ser evaluada –como cualquier otra norma o medida que afecte derechos fundamentales– a la luz del referido test de proporcionalidad.

Con todo, y como lo expliqué en el apartado anterior de este voto concurrente, considero que en este caso la norma impugnada sí supera el citado test de proporcionalidad, razón por la cual estuve de acuerdo en reconocer su validez.

⁵ "Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

⁶ Amparo directo en revisión 181/2011, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el seis de abril de dos mil once.



Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 103/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 280.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2016.

Al resolver este asunto en sesión pública de veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez del artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto 153, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis. Concretamente, se reconoció la constitucionalidad de la porción normativa por virtud de la cual se incrementó –a 50 años– el límite superior máximo de la pena de prisión que puede ser impuesta para delitos graves calificados por la ley, así como en el caso de concurso delictivo.

Difiero de esta decisión, ya que, a mi juicio, los argumentos centrales de la decisión podrían llevar a concluir que las decisiones legislativas en relación con la determinación abstracta de penas máximas de prisión no son susceptibles de control constitucional.

La decisión mayoritaria sostiene en dos argumentos, esencialmente, que la porción normativa controvertida es respetuosa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: 1) obedece a fines de política criminal (prevención de ilícitos frente a incremento de actividad delictiva), respecto de los cuales el legislador tiene amplia libertad para decidir; y 2) los términos abstractos de la reforma impiden analizar si es proporcional y/o razonable.

Y, aunque ciertamente el reconocimiento al legislador de la libertad configurativa con que cuenta en materia de política criminal es la piedra angular de la línea jurisprudencial que ha trazado este Alto Tribunal en relación con la constitu-



cionalidad de las penas, la declaración sobre la imposibilidad de verificar su proporcionalidad y razonabilidad me conducen a concluir que la porción normativa combatida se aparta del marco constitucional que regula la configuración legislativa de normas de carácter punitivo.

Esta Suprema Corte ha expresado puntualmente que "...el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo...".¹

De hecho, la Primera Sala de esta Suprema Corte (quien de manera más abundante ha desarrollado este tópico con motivo de la vocación que su especialización supone), ha llegado al punto de sostener que "...la legitimidad democrática del legislador penal le otorga un amplio margen de acción epistémico en materia de política criminal. Esto significa que en todos aquellos casos en los que exista incertidumbre sobre las premisas empíricas en las que se apoya la actuación del legislador, debe entenderse que existe a su favor la presunción de que éstas son verdaderas...".²

En esa línea, y derivado del mismo asunto, se sostuvo que "...la modificación de la pena prevista para cierto delito presupone que el aumento en las penas es una medida eficaz para prevenir la incidencia de este delito, esto al no existir evidencia que muestre que esta premisa es manifiestamente falsa, debe considerarse que se trata de una medida causalmente idónea para la consecución de los fines perseguidos...".

Sin embargo, aun frente al más amplio reconocimiento de la libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, esta Corte también ha sido clara en afirmar que el ejercicio de tal atribución debe respetar el contenido de diversos principios

¹ De acuerdo con lo plasmado por este propio Pleno en la tesis P./J. 102/2008, cuyo rubro es: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.", la cual derivó de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 31/2006 resuelta el 19 de febrero de 2008, «con número de registro digital: 168878».

² Criterio plasmado en la tesis aislada 1a. CCXI/2011 (9a.), de rubro: "SECUESTRO EXPRESS. EL AUMENTO DE LA PENA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 163 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL CONSTITUYE UNA MEDIDA LEGISLATIVA IDÓNEA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO AMPLIO.", derivada del amparo directo en revisión 181/2011 resuelto el 6 de abril de 2011, «con número de registro digital: 160642».



constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad³ y razonabilidad jurídica; es decir, el legislador no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República.

Como se ve, el proceso de constatación de la constitucionalidad de las normas que establecen las consecuencias jurídicas de la comisión de un delito atraviesa por la verificación de dos componentes insolubles: la autonomía legislativa para definir las medidas que marcarán el rumbo de la política criminal; y que esas medidas sean respetuosas de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El caso que se nos presenta, desde mi perspectiva y a partir de estos puntos de partida, no satisface el segundo de los requisitos porque la propia formulación de la norma –abstracta– impide aquilatar el respeto de la norma por los principios de proporcionalidad y razonabilidad. El hecho de sólo establecer el límite superior de la pena de prisión vinculada a la comisión de delitos graves impide aplicar cualquiera de los mecanismos de verificación constitucional pues la disposición no se encuentra vinculada a ningún tipo de conducta en específico, ni permite revisar el equilibrio que guarda respecto de otras disposiciones.

Hasta ahora, se ha reconocido por esta Suprema Corte⁴ que un mecanismo de constatación sobre la proporcionalidad y razonabilidad de la pena es el ejercicio comparativo respecto de las penas previstas para delitos de la misma naturaleza, acción que en este caso no puede ser ejecutada ante la formulación general y abstracta de la disposición en cuestión.

No puedo dejar de mencionar que el ejercicio comparativo de orden horizontal (entre conductas ilícitas de la misma naturaleza o vinculadas a la tutela de un mismo bien jurídico), constituye un parámetro mínimo de ordenación y uni-

³ Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

⁴ Es el criterio que al día de hoy se utiliza, al menos, por la Primera Sala, que entre otros casos, lo ha plasmado en la tesis aislada 1a. CCCLV/2018 (10a.) de título y subtítulo: "SECUESTRO. EL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN LA MATERIA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.". (Amparo directo en revisión 7313/2016 fallado el 4 de octubre de 2017), «con número de registro digital: 2018822».



formidad de la política criminal, que al día de hoy es una de las pocas herramientas que en control constitucional permiten revisar la proporcionalidad y razonabilidad de una pena.

En mi opinión, afirmar que es posible validar la proporcionalidad de una pena, sin reparar en que no se está ejecutando ningún acto de escrutinio –por mínimo que este sea– sobre su razonabilidad, implica renunciar al examen genuino sobre la relación racional que las normas de derecho penal deben guardar entre lo que tutelan y la consecuencia que fijan.

Además, la gravedad de esta renuncia se torna superlativamente aguda si se considera que la aplicación de la norma queda atada al concepto delito grave, el cual es sumamente amplio y revela de forma aún más clara que la configuración normativa en análisis no está formulada bajo ninguna razonabilidad, y sin considerar ningún límite concreto.

La norma cuestionada expresa que la sanción de 50 años de prisión podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley. Esto sin duda alguna conduce a plantearse ¿qué entendemos por delito grave?, sobre tal punto y como una aproximación inicial estimo que el referente, en el marco del nuevo sistema de justicia penal, es el entendimiento que de tal concepto se contiene en el Código Nacional de Procedimientos Penales (en remisión directa contenida en el párrafo sexto del artículo 19 de la Constitución General), y que expresa –en su artículo 150– que serán considerados como delitos graves y, para efectos de la detención por caso urgente, los ilícitos señalados como de prisión preventiva oficiosa, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión.

Al respecto, el artículo 19 constitucional (párrafo segundo) establece que "...El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de: abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud..."



Como se ve, el catálogo de delitos graves es sumamente amplio, y exceptuando aquellos que sólo serán materia de procesos penales federales, validar la norma en análisis permitirá que la pena máxima de 50 años de prisión pueda ser establecida indistintamente como consecuencia de la comisión de un robo a casa habitación al igual que para un caso de feminicidio, delitos de naturaleza diametralmente distinta, que tutelan bienes jurídicamente absolutamente diferentes y, cuyas penas al día de hoy distan de ser siquiera cercanas.

Muy puntualmente: fijar el concepto delito grave como elemento detonador para que el legislador estatal pueda establecer en los rangos de punibilidad el máximo de 50 años, habrá de permitir que esa norma se aplique por igual a supuestos delictivos incomparables, con lo que se desatienden los principios de proporcionalidad y razonabilidad: las penas deben imponerse en relación con el hecho antijurídico y el grado de afectación al bien jurídico protegido.

Lo anterior ya está aconteciendo al día de hoy, porque sin razonamiento particular y existiendo rasgos diferenciadores entre una conducta y otra, el legislador local ya impuso como límite superior máximo de prisión el de 50 años para 3 tipos penales: homicidio doloso, feminicidio y desaparición forzada de personas.

Debo subrayar que la posición de mi voto no pretende el establecimiento de parámetros numéricos o tasados en relación con los márgenes de punición, éste sería un afán inalcanzable y un despropósito en sí mismo; mi convicción es en el sentido de exigir al legislador, como parte del apego a la Norma Fundamental, la exposición específica, clara y razonada de los motivos que conducen a determinado aumento o disminución, y destacadamente la aplicación de criterios que distingan entre la multiplicidad de conductas ilícitas.

Si el análisis de este tipo de normas parte de reconocer una libertad de configuración legislativa en sus términos más amplios, considero que lo mínimo exigible es la ejecución de ejercicios reforzados de motivación que permitan conocer el proceso de creación y elección de los parámetros elegidos para la imposición de penas de prisión.

Estimo que también se puede percibir el desapego que la norma cuestionada guarda respecto del sistema constitucional mexicano, si se considera que con los mismos argumentos que respaldan la validez de la norma, se podría respaldar que el límite máximo de prisión fuera, por ejemplo, de sesenta, setenta u ochenta años.



En otro ámbito, concatenado también con la ausencia de razonabilidad de la medida, estimo pertinente también abordar lo propio de esta disposición en su vinculación con el principio de progresividad.

En la parte preliminar del proyecto se hace referencia a que las medidas regresivas son admisibles cuando tienen la finalidad esencial de incrementar el grado de tutela de un derecho humano del que son titulares personas diversas de aquel en quien repercute negativamente la medida desfavorable en términos de progresividad de los derechos fundamentales.

Esto último, me parece que es otro elemento a partir del que se puede identificar otra grieta en la consistencia de la medida legislativa implementada en el Estado de Michoacán. Considero que en relación con la imposición de una mayor pena de prisión no existe una persona que correlativamente pueda verse beneficiada; me resultaría cuestionable afirmar llanamente, en el contexto de la proporcionalidad y razonabilidad de las penas, que la sociedad en general está interesada en la existencia de penas de prisión de mayor duración.

Como cuestionable es, que ni siquiera este elemento haya sido materia de análisis en el seno del Poder Legislativo Estatal, pues sería esperable –al menos– que la decisión de reforma tuviera como respaldo la expresión particular de las razones de cambio y, no estuviera cimentada en la simple expresión genérica de que se busca inhibir la actividad delictiva.

Esta manifestación que sólo en lo general hizo el poder legislativo hace aún más patente la circunstancia que manifesté líneas atrás la norma cuestionada contiene una acción general para un grupo de casos (tipos penales) incomparables entre sí.

Argumentar que la norma sólo se refiere al límite superior máximo, y que con ello, el límite inferior mínimo habrá de fungir como elemento diferenciador entre cada una de las penas (y que con ello podría salvarse el hecho de que se está frente a conductas ilícitas incomparables), pasaría por alto el hecho de que la pena, desde mi juicio, debe verse como un todo, de manera tal que el establecimiento de un mismo techo habrá de redundar con los mismos efectos perjudiciales para todos los casos.

De esta manera, y para concluir: a) la formulación abstracta de la disposición, b) la imposibilidad de constatar su proporcionalidad y razonabilidad, c) su vinculación con el concepto delito grave; y en general, d) la ausencia de razones



específicas que justifiquen el incremento abstracto en el límite superior máximo de la pena de prisión, son las razones por las cuales me separo, en este caso concreto, de la decisión mayoritaria del Pleno de este Alto Tribunal.

Sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 103/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 280.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 102/2008, 1a. CCXI/2011 (9a.) y 1a. CCCLV/2018 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599 y Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011, página 210, y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 410, respectivamente.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2016.

El veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. La mayoría de los Ministros decidió que, contrario a los argumentos de la comisión accionante, el artículo 94, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo,¹ es constitucional por no violar el principio de progresividad que acompaña al deber de protección de los derechos humanos. En concreto, la mayoría determinó

¹ **Artículo 94.** En el curso de los procesos penales no se emplearán con los acusados promesas, amenazas o violencias.

Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cincuenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos.



que la decisión por virtud de la cual el Constituyente Local incrementó el límite máximo de las penas privativas de libertad (de 40 a 50 años para delitos graves y concursos) supera satisfactoriamente el estándar aplicable en materia de progresividad, y que tampoco viola los principios de proporcionalidad de las penas y de reinserción social.

La mayoría consideró que la norma impugnada no representaba la disminución o retroceso en la salvaguarda de los derechos en juego, en esencia porque (a su juicio) no existe un derecho humano reconocido en la Constitución o en algún tratado internacional que establezca un límite en el *quantum* de la pena de prisión.

La ejecutoria alude al amplio margen de apreciación del Legislador Local para diseñar el rumbo de la política criminal y valida los motivos ofrecidos en su proceso legislativo: a saber, "las necesidades sociales" y el "incremento en el índice delictivo".

Por otro lado, el Pleno consideró posible concluir, en abstracto, que la porción normativa impugnada no vulneraba los principios de proporcionalidad de la pena, reinserción social y "el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral"; pues –según concluyó– para realizar ese estudio es necesario analizar la penalidad aplicable a un tipo penal específico dentro de parámetros mínimos y máximos. Al considerar que en el caso esto no era posible, el Pleno desestimó la pregunta sobre la posibilidad de aplicar un estándar de proporcionalidad de penas.

Pues bien, no comparto las consideraciones de la mayoría y tampoco el sentido del fallo. A mi juicio, el Pleno estaba en condiciones de declarar la invalidez de la norma porque sí resulta una medida regresiva; y, consecuentemente, tal condición exigía que el legislador justificara su imperiosa necesidad. A continuación desarrollo las razones que me llevan a esta conclusión. Primero explico por qué considero que la medida era regresiva y en segundo lugar por qué era necesario someterla a un control de escrutinio estricto.

Contrario a la premisa de la que, entiendo, implícitamente pende el fallo mayoritario, mi posición es que –tratándose de la evaluación abstracta de la validez del *quantum* máximo de una pena– el margen de apreciación a favor del Estado es amplio, pero definitivamente no ilimitado. En términos de los artículos 18 y 22 constitucionales, el Estado cuenta con la facultad para privar a una persona de su libertad como sanción por la comisión de un delito, siempre que la pena no sea desmedida en relación con el bien jurídico pro-



tegido y siempre que no impida su eventual reinserción social. Como la Primera Sala ha sostenido en múltiples ocasiones, se trata de límites constitucionales al poder punitivo del Estado: básicamente, el legislador, al tasar las penas, tiene prohibido actuar irracionalmente y olvidarse de que estos principios constriñen su actuar.

Ésta es la posición de donde parto en éste y todos los asuntos que ve la Primera Sala sobre proporcionalidad de penas. Sin embargo, ciertamente era necesario reconocer que las peculiaridades de la pregunta sometida a nuestra consideración en esta acción requerían algunas distinciones. Al fallar el caso no estábamos midiendo, como tradicionalmente se nos pide, la proporción entre un bien jurídico determinado y una pena. Obviamente debo coincidir con ese diagnóstico en la ejecutoria. En esta ocasión, la pregunta era si el incremento de la pena máxima –atrincherada en el ordenamiento constitucional local– constituía una regresión y, en su caso, si ella era incompatible con algunos de los derechos previstos por la Constitución Federal.

Como ya anotaba, al respecto la ejecutoria señala que no estamos ante una regresión porque "ni la Constitución Federal ni ningún tratado que reconozca derechos humanos del cual forme parte el Estado Mexicano, establece un límite en el *quantum* de la pena de prisión, que sirva de parámetro."

Me parece que en esta consideración se esconde un *non sequitur*. Del hecho de que la Constitución Federal (o los tratados internacionales sobre derechos humanos que forman parte de ella) no contemplen una regla que explícitamente prevea un número máximo de años de prisión, no se sigue que carezcamos de parámetro normativo, específicamente, de uno integrado por principios constitucionales. Más aún, no se sigue que estemos imposibilitados para generar criterios interpretativos sobre los mismos, perfectamente capaces de gobernar la cuestión.

Precisamente, los artículos 18 y 22 constitucionales contemplan principios que sirven para ello. Y, como reconoce nuestra doctrina, se distinguen de las reglas en que no se aplican a la manera de todo o nada; más bien, sus mandatos deben ser optimizados.

En otras palabras, el hecho de que no exista una regla constitucional explícita sobre el máximo de penalidad aplicable no es indicativo de que estamos ante una zona de obligada deferencia al legislador. Asumir que éste es un impedimento me parece ajeno a la forma en que el Tribunal Pleno normalmente diagnostica la necesidad de interpretar principios constitucionales.



Pues bien, al utilizar esas normas constitucionales como parámetro, logré la convicción de que la medida es regresiva, ya que básicamente reduce el alcance de los derechos ahí consagrados. Con ella, el constituyente local permitió intensificar una restricción al derecho humano a la libertad personal y, consecuentemente, acotar el alcance de la reinserción social –un concepto que necesariamente supone dejar la posibilidad de que una persona eventualmente regenere lazos con su sociedad en libertad–. 50 años de penalidad máxima es una medida que requiere ser evaluada con cierta sospecha bajo este paradigma, pues objetivamente dificulta de manera significativa las posibilidades de cualquier persona (hasta las del imputable más joven) para reinsertarse en la sociedad.

Leo la estructura del artículo impugnado como algo que pretende ser una garantía en favor del individuo. No por nada está en la Constitución Local misma; nació para limitar los impulsos del legislador ordinario. Desde la teoría constitucional, tiene sentido reconstruir la intención de la medida original –el tope de 40 años de prisión– como una forma de autocontención de las mayorías, esto es, una promesa de protección reforzada hacia el futuro. Se podría entender que, en ese primer momento constitucional, el Constituyente Local decidió garantizar un derecho y/o limitar a las legislaturas del futuro para que contuvieran el impulso de incrementar irracionalmente una pena.

La Constitución Federal nos permite entender la teleología del límite original (de 40 años) como algo que pretendía servir de garantía contra incrementos de penalidades por razones adversas a los fines constitucionales de la pena que prevé el artículo 18 constitucional;² por ejemplo, contra incrementos que buscan enviar un mensaje de compensación a la población por la falta de políticas públicas dirigidas a evitar la comisión de delitos.

Sin embargo, al haber elevado ese tope en 10 años, el mismo Poder Constituyente Local renunció a esa promesa y, con ello, efectivamente, redujo los derechos de las personas condenadas a partir de su vigencia.

Creo que a partir de estas razones se desprende que la norma impugnada debe ser clasificada como una medida regresiva. Sin embargo, de esa caracterización no se sigue necesariamente su inconstitucionalidad.

² Esta consideración, por supuesto, no debe entenderse en el sentido de que supone algún juicio de valor sobre la validez constitucional de esta otra medida de 40 años. La idea es simplemente racionalizar el actuar del Constituyente Local y partir de un estado determinado en el avance que debe suponer la protección de los derechos humanos; para así juzgar la norma que sí fue materia de impugnación en esta acción de inconstitucionalidad y advertir sus características de regresividad.



Ese es el criterio del Tribunal Pleno y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal como la sentencia reconoce. Entonces, para contestar esa otra pregunta, se debe correr algún estándar que nos permita identificar cuándo estamos ante medidas regresivas válidas y cuando no. Al respecto, me parece aplicable un estándar de escrutinio alto, que básicamente permita identificar si la medida legislativa está cuidadosamente confeccionada para proteger una necesidad imperiosa.

Aquí reitero lo que expresé en el voto de minoría que elaboré con el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la contradicción de tesis 248/2014:³

"La progresividad entraña que una vez alcanzado determinado nivel de protección a prerrogativas fundamentales, la amplia libertad de configuración que tiene el legislador para establecer requisitos que puedan afectar derechos sustantivos reconocidos a las personas se torna restringida, a menos que haya razones que de manera justificada permitan retroceder en la tutela de esos derechos.

"Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos, pues todo retroceso en la protección a derechos humanos, es inconstitucional; y, solamente, de manera excepcional, se puede justificar por la autoridad, siempre que se demuestre que existen imperiosas razones que vuelven necesario un paso regresivo."

Aplicar este nivel de escrutinio estricto me lleva a la conclusión de que la norma sí es inconstitucional. Considero que el proceso de creación legislativa no revela que la política pública venga acompañada de una justificación técnica viable que sostenga por qué el incremento en la penalidad disminuye el índice delictivo. Su pretendida finalidad (y la que el engrose parece suscribir implícitamente) es incrementar el grado de tutela de los derechos humanos de las víctimas, disminuir el crimen, mejorar la seguridad de la sociedad.

Sin embargo, estas alusiones son todo menos cuidadosas. Aumentar el número máximo de años de prisión no necesariamente significa mayor protección para las víctimas. Tampoco se incorpora información empírica que permita comprobar que el legislador procuró confeccionar la norma de manera cui-

³ Resuelto por el Pleno el trece de noviembre de dos mil catorce.



dadosa y en el ámbito de lo estrictamente necesario para proteger todos esos valores sociales aludidos. No se demuestra (como creo que es deber del legislador) una relación lógica entre un fin y el instrumento.

El Constituyente Local no demostró haber modificado su Constitución con base en datos o análisis que demostraran cómo es que, instrumentalmente, esa política pública prometía ser efectiva. En todo el proceso de reforma no se observa un intento de documentación sobre su viabilidad y un mínimo de discusión sobre su potencial de éxito. El Constituyente Local sólo aludió a "su compromiso" con la sociedad michoacana para combatir la violencia contra las mujeres y otros delitos graves. Esa laxitud y vaguedad en las razones que motivan una medida regresiva de derecho humanos es la que, precisamente, me lleva a considerar que no está confeccionada con cuidado. El Constituyente Local no dio al Pleno condiciones para reconstruir sus razones legislativas, y éstas eran imprescindibles.

Desde cierta perspectiva se nos podría argumentar que la norma busca generar desincentivos para la comisión de delitos en el futuro y, por tanto, que ella se conecta racionalmente con ese fin. Sin embargo, por la importancia de los principios en juego, me parece que la regresión sí requería que el legislador demostrara algo más.

Esta argumentación olvida que, por virtud del derecho a la dignidad humana, ninguna persona puede ser tratada como fin. Es decir, las personas sentenciadas no pueden ser utilizadas como instrumento de disuasión de las conductas punitivas. Insisto, en términos constitucionales, la pena se justifica en la medida en que corresponda con el bien jurídico tutelado y en la medida en que permita la eventual reinserción de la persona.

De este modo, me parece, el congreso local no podía ser omiso en tomar en cuenta que esos eran los principios comprometidos. No podía solamente aludir al incremento en la inseguridad o la importancia de la protección de las víctimas. Esos intereses ciertamente son importantes, pero había que ponderarlos con el sacrificio que pedía del principio de reinserción social. Tenía que ofrecer una justificación que demostrara la estricta necesidad de la regresión.

Me parece que la sentencia de la mayoría implícitamente asume que la protección de los derechos de las víctimas justifica por sí misma cualquier incremento en los límites máximos de las penas. Pero esta posición obliga a formular la siguiente pregunta: ¿acaso no importa la intensidad con la que esa pro-



tección afecta los derechos del sentenciado? de ser el caso, ¿en qué punto de ese balance empiezan éstos a pesar genuinamente?

A mi consideración, la lógica de la ejecutoria no les otorga ninguna relevancia genuina. En el párrafo 90 de la sentencia valida las razones del legislador de un modo que, respetuosamente, me parece bastante laxo, pues literalmente señala:

"Esto, sin perder de vista que atento a la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo, así como del dictamen respectivo de la legislatura local, se tiene que la medida de incrementar hasta en cincuenta años la pena de prisión para los delitos del fuero común en esa entidad federativa, obedeció a fines de política criminal, como son la prevención general, respecto de los cuales las legislaturas de las entidades federativas cuentan con amplia libertad para diseñar el rumbo de esa política criminal, de conformidad con las necesidades sociales existentes en ese momento, como fue el alto incremento delictivo en el Estado de Michoacán respecto de delitos de mayor entidad relacionados con el bien jurídico que tutelan, dentro de los cuales se mencionó el feminicidio, con lo cual se justificó el incremento del plazo máximo de las penas privativas de libertad, que también podrá contemplarse como máxima para aquellos delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos."

A mi entender, tener esto como un válido intento de justificación permitiría cualquier aumento de penas sin límite alguno. En suma, para que el aumento en el máximo de penalidad aplicable estuviere justificado en este caso (o sea, para que la medida regresiva estuviere constitucionalmente justificada) se necesitaba que el legislador proporcionara motivación superior a la ordinaria. En la materia, esta exigencia se traduciría en motivar una reforma constitucional de manera pública y transparente, pero, sobre todo, con apoyo en datos cuantitativos racionalmente hilados a una política pública específica que, por ejemplo, permitiera proyectar la desaceleración del aumento en la incidencia delictiva.

Como he explicado, me parece que este caso tenía ciertas particularidades que justificaban pedir del legislador un tanto más de lo que normalmente le pedimos cada que se nos formula una pregunta sobre el 22 constitucional. La deferencia con la que normalmente nos aproximamos a los temas de proporcionalidad de la pena se ve acotada por el hecho de estar frente a una medida regresiva, atrincherada en la constitución local misma. De acuerdo con la



lógica expresada, simplemente no constate razones imperiosas que justifiquen la regresividad.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 103/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 280.

Segunda Parte
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ALIMENTOS. LA RETENCIÓN DE UN PORCENTAJE O MONTO DEL SALARIO DEL DEUDOR ALIMENTICIO COMO PAGO DE LA PENSIÓN, NO PUEDE CONSIDERARSE UNA GARANTÍA PARA ASEGURAR SU CUMPLIMIENTO Y, POR ENDE, DEBE CONSTITUIRSE UNA PARA ESE OBJETO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y QUERÉTARO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 228/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 30 DE OCTUBRE 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: LILIANA HERNÁNDEZ PANIAGUA.

II. Competencia

4. Esta Primera 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 dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse



de una contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de distintos Circuitos, en un asunto de naturaleza civil, competencia de esta Sala.

III. Legitimación

5. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 227, fracción II, en relación con el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.

IV. Criterios contendientes

Criterio sostenido en el amparo directo 1328/1998, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

6. En un juicio familiar una persona fue condenada **al pago y aseguramiento** de la pensión alimenticia en favor de su hijo, lo cual correspondía al 25% del monto de su salario.

7. En segunda instancia, la Sala responsable modificó la resolución de primera instancia, únicamente, respecto a la forma de otorgar la garantía de los alimentos, mediante cualquiera de los medios establecidos en la ley (hipoteca, prenda, fianza o depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos).

8. Contra la anterior determinación, el demandado promovió juicio de amparo directo, en el cual, en lo que atañe a la presente contradicción, alegó modularmente que era inadecuado que se le hubiera condenado a que se le descontara el 25% de su salario, descuento que constituía un aseguramiento y, además, a que otorgara garantía, lo cual implicaba exigir una doble garantía.

9. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito conoció del asunto bajo el número de expediente **amparo directo 1328/1998**, quien resolvió fundado el anterior planteamiento y concedió el amparo, al considerar que:

- El aseguramiento de los alimentos, constituye una garantía sobre los bienes o productos de quien debe otorgarlos, para proteger el pago puntual, regular y periódico de las necesidades alimentarias.



- Aunque el artículo 300 del Código Civil del Estado de México³ establece como formas de aseguramiento la hipoteca, fianza o depósito de cantidad bastante para cubrir los alimentos, esto no excluye la posibilidad de que la obligación de pagar alimentos se pueda garantizar por un medio diverso.

- Es posible garantizar el pago de alimentos mediante el descuento de un porcentaje o cantidad de las percepciones que reciba el deudor, como trabajador de una empresa. Así, se garantiza de manera puntual, regular y periódica el pago de alimentos.

- El descuento del salario es una forma de asegurar los alimentos, porque el Juez al girar oficio a la fuente de trabajo del deudor alimentista para que practique el descuento respectivo, (sic) constituye una manera de hacer efectivos los alimentos, al garantizar el pago puntual de las cantidades fijadas por la autoridad correspondiente.

- Estimó aplicables los criterios contenidos en las tesis de rubros: "ALIMENTOS, EMBARGO DE LOS SUELDOS DE LOS TRABAJADORES, PARA ASEGURAR EL PAGO DE LOS."⁴ y "DIVORCIO VOLUNTARIO. NO ESTÁ SUPEDITADO A QUE SE OTORGUEN LAS GARANTÍAS DE HIPOTECA, PRENDA, FIANZA O DEPÓSITO."⁵

- Con base en los anteriores argumentos, el Tribunal Colegiado concedió el amparo y, como consecuencia, la autoridad responsable debía dejar insubsistente la sentencia que constituyó el acto reclamado y señalar que **no es necesario garantizar los alimentos, si como pensión alimenticia, se ordenó descontar el 25% del monto de los salarios que percibe el deudor.**

10. Derivado del referido juicio de amparo, el Tribunal Colegiado emitió la tesis II.2o.C.175 C, registro digital: 193800, visible en el *Semanario Judicial de la Federa-*

³ "Artículo 300. El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, o depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos."

⁴ Registro digital: 352249. Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIII, Número 32, página 8085.

⁵ Registro digital: 241790. Séptima Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 60, Cuarta Parte, diciembre de 1973, página 15.



ración y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, materia civil, página 927, de rubro y texto siguientes:

"ALIMENTOS, ASEGURAMIENTO DE LOS. SE GARANTIZA CON EL EMBARGO PARCIAL DEL SUELDO DEL DEUDOR ALIMENTISTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).—El aseguramiento de los alimentos consiste en garantizar su pago en favor de la persona o personas que deban recibirlos, lo cual recae sobre los bienes y productos de quien debe otorgarlos, con lo que se protege la puntual, regular y periódica entrega de los satisfactores indispensables para sufragar las necesidades alimentarias de aquéllos. Por ello, aun cuando el artículo 300 del Código Civil para el Estado de México establece de manera limitativa que el aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza o depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos; sin embargo, existe la posibilidad de que pueda garantizarse por un medio diverso a los establecidos en el precepto legal invocado, máxime que es una garantía individual de los menores, según la parte final del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la obligación de los padres de preservar el derecho de los hijos menores a la satisfacción de sus necesidades. De ese modo, el aseguramiento de que el acreedor alimentista tenga los medios de subsistencia indispensables para allegarse sus necesidades alimentarias, se puede realizar, aparte de los supuestos referidos, mediante el descuento del porcentaje o cantidad acordada de las percepciones que tenga el deudor como trabajador de una empresa; de tal manera, se garantiza la puntual, regular y periódica entrega de dichos alimentos como satisfactores de las necesidades básicas que los menores requieren de parte de su progenitor."

Criterio sostenido en el amparo directo civil 645/2018, resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.

11. En primera instancia de un juicio familiar, una persona fue condenada **al pago y aseguramiento** de la pensión alimenticia en favor de su hijo, lo cual correspondía al 25% del monto de su salario y al embargo precautorio de los derechos de propiedad del deudor respecto de un bien inmueble.

12. En segunda instancia, la Sala responsable modificó la sentencia apelada, dejó insubsistente el embargo y determinó que la garantía alimentaria se constituyera únicamente mediante descuento salarial.



13. En desacuerdo con la referida resolución, la demandada principal y el actor promovieron juicio de amparo directo, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, en el que determinó conceder el amparo a la quejosa principal y negar el amparo adhesivo, toda vez que estimó fundado, suplido en su deficiencia, el concepto de violación de la quejosa en el que alegó que la Sala responsable vulneró el interés superior del menor al levantar la medida precautoria de aseguramiento de la pensión alimenticia.

14. Al respecto, el Tribunal de amparo consideró esencialmente lo siguiente:

- No comparte el criterio contenido en la tesis II.2o.C.175 C, de rubro: "ALIMENTOS, ASEGURAMIENTO DE LOS. SE GARANTIZA CON EL EMBARGO PARCIAL DEL SUELDO DEL DEUDOR ALIMENTISTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).", sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

- Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo 201/2018, precisó que la palabra garantía tiene diversos significados pero, tratándose de alimentos, el que más se acerca a la intención del legislador es la relativa a aquella cosa con que se asegura y protege de algún riesgo o necesidad, cuando precisamente la materia sobre la que se acota y justifica su existencia resulta de la prioridad de hacer respetar la necesidad de brindarle alimentos al acreedor.

- Así, de conformidad con los artículos 294 y 302 de la legislación civil local,⁶ el tribunal de amparo interpretó que por una parte los alimentos pueden darse mediante una pensión o con la incorporación del acreedor a la familia, y por otra parte, que el aseguramiento puede darse mediante hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad o cualquier otra forma de garantía suficiente a juicio del Juez.

⁶ "Artículo 294. El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión al acreedor alimentario o incorporándolo a la familia. Si el acreedor se opone a ser incorporado, compete al Juez, según las circunstancias del caso, fijar la manera de ministrar alimentos."

"Artículo 302. El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos o cualquier otra forma de garantía suficiente a juicio del Juez."



- Además, precisó que en la contradicción de tesis 241/2011, esta Primera Sala estableció la naturaleza jurídica de la garantía en materia de alimentos y, al ser una obligación a cargo del deudor que genera un acceso directo a la satisfacción del derecho fundamental en juego (alimentos) pues ante otro tipo de intereses o valores, el legislador quiso que la satisfacción de éstos tuviera preeminencia.

- En ese sentido, el órgano colegiado consideró que el descuento salarial es una forma de cumplimiento de la obligación de la pensión fijada, el cual constituye la forma en que se concretiza la obligación. Sin embargo, la garantía no puede satisfacerse con el mismo supuesto.

- Con base en lo anterior, concluyó que el descuento al salario no podía servir para dos cosas al mismo tiempo; esto es, para pagar la pensión y, para asegurarla también; en tanto que en esto último, insistió, lo que motivó a regular los supuestos de forma separada es la intención de que el acreedor cuente con alguna cosa o mecanismo por virtud del cual pueda tener acceso directo, si se presentara algún incumplimiento del deudor ya sea por separación o cambio de trabajo, entre otras causas.

V. Existencia de la contradicción

15. Los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando la normatividad aplicable son:

a. 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;

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre 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,



c. Que 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.⁷

16. A continuación, se explicitan las razones por las cuales se considera que el asunto cumple con los requisitos de existencia:

17. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo respecto al derecho humano de alimentos y a su forma de garantizarlo, previsto en los artículos 302 y 300 de los códigos sustantivos civiles de sus respectivas jurisdicciones (Querétaro y Estado de México).

18. Al respecto, el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito interpretó el artículo 300 del Código Civil del Estado de México en el sentido de que otra forma de garantizar los alimentos consiste en el descuento al salario del deudor alimentario, en ese sentido, resolvió que en aquellos juicios en los que se fijó una pensión alimenticia y se ordenó el descuento, no es necesario garantizar los alimentos.

19. En cambio, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito consideró que en aquellos juicios en los que se fije una pensión alimenticia y se decrete la retención de una parte del salario del deudor alimentario, sí es necesario que se establezca una garantía conforme al artículo 302 del Código Civil del Estado de Querétaro, a efecto de fijar una garantía ya sea mediante hipoteca, prenda, fianza o depósito, en caso de que el pago de la pensión alimenticia no pueda aplicarse por diversos motivos (separación o cambio de trabajo del deudor alimentario, entre otros).

20. Precisado lo anterior, se advierte que los dos primeros requisitos se cumplen en tanto que en ambos casos los tribunales contendientes se vieron en

⁷ Véanse tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010 «con números de registros digitales: 165077 y 165076», "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.". y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.".



la necesidad de interpretar disposiciones normativas similares, en juicios donde se demandó el pago de alimentos en los que se debía determinar si, además del descuento del porcentaje de salario que fue fijado como pensión al deudor alimenticio, éste debía otorgar garantía a efecto de cumplir con el aseguramiento de la obligación a que se refieren las legislaciones civiles de sus respectivas entidades federativas, siendo que en virtud de los criterios sustentados por los órganos jurisdiccionales, llegaron a conclusiones diversas.

21. Ello, puesto que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito estimó que la retención parcial del salario era suficiente para asegurar el cumplimiento de la obligación, de acuerdo con el artículo 300 del Código Civil del Estado de México, no obstante que tal precepto sólo contemplara como formas de aseguramiento hipoteca, prenda, fianza, o depósito, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito arribó a la conclusión contraria, ya que consideró que, en términos de lo dispuesto en el artículo 302 del Código Civil del Estado de Querétaro, además de que se establezca un monto por concepto de pensión alimenticia, también se debe establecer una garantía suficiente frente al riesgo o necesidad que genere el incumplimiento de pago de la pensión alimenticia.

22. Por lo anterior, se estima que también se actualiza el tercer requisito, en torno a que es posible "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 que, a pesar de que los Tribunales Colegiados resolvieron los juicios de amparo conforme a la ley sustantiva de dos entidades federativas distintas, es posible la unificación de criterios, dado el contenido normativo de ambas disposiciones.

23. Para evidenciar lo anterior, resulta conveniente traer a colación el texto de los preceptos:

I. Código Civil del Estado de Querétaro

"Artículo 302. El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de cantidad bastante a cubrir los alimentos o cualquier otra forma de garantía suficiente a juicio del Juez."



II. Anterior Código Civil del Estado de México (conforme al cual se emitió el criterio contendiente).

"Artículo 300. El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, o depósito de cantidad bastante para cubrir los alimentos."

24. Cabe destacar que a pesar de que en el texto anterior de la legislación civil del Estado de México no se precisaba que, a juicio del juzgador se pudiera otorgar una garantía diversa a las enunciadas en el artículo 300, el Tribunal Colegiado determinó que existía la posibilidad de que mediante la retención de un porcentaje del salario se garantizará el cumplimiento de la obligación.⁸

25. Por ende, existe la contradicción de tesis denunciada y, en aras de dar seguridad y certeza jurídica, se debe establecer la manera en que se debe asegurar el pago de alimentos; en consecuencia, el problema jurídico a resolver consiste en determinar si la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor alimentario es suficiente para asegurar el cumplimiento de la obligación de pagar alimentos, o es necesario que se fije una garantía frente al riesgo de incumplimiento.

VI. Estudio

26. Precisada así la existencia de contradicción de tesis y el punto a dilucidar, esta Primera Sala procede a determinar el criterio que debe prevalecer.

27. Por cuestión metodológica este apartado se estructurará de la siguiente forma: 1. El derecho de recibir alimentos y la obligación de otorgarlos; 2. El cumplimiento de la obligación alimentaria; y, 3. Las formas de garantizar la pensión alimenticia.

⁸ Incluso, actualmente la disposición relativa a la forma de aseguramiento para cubrir alimentos en el Código Civil del Estado de México vigente, se ha regulado de la misma forma que el Código de Querétaro:

"Artículo 4.143. El aseguramiento podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito o cualquier otra forma de garantía suficiente que a juicio del Juez, sea bastante para cubrir los alimentos."



I. El derecho de recibir alimentos y la obligación de otorgarlos.⁹

28. El derecho a recibir alimentos es tutelado por el artículo 4o. de la Constitución General, el cual ha sido concebido por este Alto Tribunal como la facultad jurídica que tiene una persona denominada acreedor alimentista para exigir a otra, deudor alimentario, lo necesario para vivir como consecuencia del parentesco consanguíneo, de la adopción, del matrimonio, del divorcio, o del concubinato,¹⁰ el cual es recogido por las diversas legislaciones civiles y/o familiares de las entidades federativas.

29. Si bien es cierto que la obligación de proporcionar alimentos en el ámbito familiar es de orden público e interés social y, por ende, el Estado tiene el deber de vigilar que se preste tal asistencia, corresponde a los particulares, derivado de una relación de familia, dar respuesta a un estado de necesidad en el que se encuentra un determinado sujeto, bajo las circunstancias específicas señaladas en la ley, en las cuales se les posibilita a solicitar lo necesario para su subsistencia. En consecuencia, podemos concluir que para que nazca la obligación de otorgar alimentos es necesario que concurren tres presupuestos:

- I. El estado de necesidad del acreedor alimentario;
- II. Un determinado vínculo familiar entre el acreedor y el deudor; y,
- III. La capacidad económica del obligado a prestarlos.

⁹ En la presente resolución se reiteran algunas de las consideraciones que se sostuvieron por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 1200/2014, resuelto en sesión de ocho de octubre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

¹⁰ Tesis 1a. CXXXVI/2014 (10a), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 788, «con número de registro digital: 2006163», de título y subtítulo: "ALIMENTOS. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLOS ES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL."



30. Por otra parte, en cuanto al contenido material de la obligación de alimentos, esta Primera Sala ha considerado que va más allá del ámbito estrictamente alimenticio, pues también comprende educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas que una persona necesita para su subsistencia y manutención.¹¹

31. Además, cabe señalar que conforme a los artículos 1 y 3 de la Convención Interamericana Sobre Obligaciones Alimentarias,¹² el Estado Mexicano reconoce como acreedores de las obligaciones alimentarias a los siguientes:

- Los menores de edad;
- Cónyuges;

¹¹ Tesis: 1a./J. 35/2016 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, materia civil, página 601, «con número de registro digital: 2012360», cuyos título y subtítulo son: "ALIMENTOS. EL CONTENIDO MATERIAL DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS VA MÁS ALLÁ DEL MERO ÁMBITO ALIMENTICIO EN ESTRICTO SENTIDO."

¹² **"Artículo 1**

"La presente convención tiene como objeto la determinación del derecho aplicable a las obligaciones alimentarias, así como a la competencia y a la cooperación procesal internacional, cuando el acreedor de alimentos tenga su domicilio o residencia habitual en un Estado Parte y el deudor de alimentos tenga su domicilio o residencial habitual, bienes o ingresos en otro Estado Parte.

"La presente convención se aplicará a las obligaciones alimentarias respecto de menores por su calidad de tales y a las que se deriven de las relaciones matrimoniales entre cónyuges o quienes hayan sido tales. ..."

"Artículo 3

"Los Estados al momento de suscribir, ratificar o adherir a la presente convención, así como con posterioridad a la vigencia de la misma, podrán declarar que esta convención se aplicará a las obligaciones alimentarias en favor de otros acreedores; asimismo, podrán declarar el grado de parentesco u otros vínculos legales que determinen la calidad de acreedor y deudor de alimentos en sus respectivas legislaciones."

"La citada convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el día veintidós del mes de junio del año de mil novecientos noventa y cuatro, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día seis de julio del propio año, con la siguiente declaración:

"El Gobierno de México, declara de conformidad con el artículo 3 de la convención que reconoce como acreedores alimentarios además de los señalados, a los concubinos, a los parientes colaterales dentro del cuarto grado menores o incapaces y al adoptado en relación con el adoptante.

"La obligación de dar alimentos es recíproca.

"El que los da tiene a su vez el derecho de pedirlos."



- Concubinos;
- A los parientes colaterales dentro del cuarto grado menores o incapaces; y,
- Al adoptado en relación con el adoptante.

32. Ahora bien, en la especie los Códigos Civiles de los Estados de México y Querétaro coinciden en señalar que la obligación de dar alimentos tiene la característica de ser **recíproca**, en el sentido de que quien los da también tiene derecho a recibirlos. También conviene destacar que esta institución se divide en dos aspectos: por una parte se constituye como un derecho fundamental en favor del acreedor alimentario y, por otra, se traduce en una obligación del deudor de suministrarlos.

33. De acuerdo con la doctrina de esta Primera Sala, el derecho a los alimentos se origina en el deber ético de solidaridad que debería de existir entre los integrantes de un mismo grupo familiar,¹³ y que cobra particular relevancia cuando está en juego la satisfacción de las necesidades básicas de uno de los miembros de la familia.

34. Por lo cual, con el fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de quienes lo requieren, el derecho ha reconocido este deber ético elevándolo a la categoría de obligación jurídica, y le ha dado el efecto de trascender el vínculo familiar para que la obligación subsista aún disuelta esta unión –como es el caso del divorcio o de la separación de los concubinos–, protección con la cual, el Estado garantiza que se otorguen alimentos a los integrantes de una familia que encuentren en imposibilidad real de obtenerlos.

35. En este contexto, la obligación de dar alimentos constituye un deber de solidaridad indispensable para garantizar la satisfacción de las necesidades

¹³ Tesis 1a./J. 19/2011 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 291, «con número de registro digital: 2000496», de rubro: "ALIMENTOS. EN LOS JUICIOS DE NULIDAD DE MATRIMONIO FUNDADOS EN LA EXISTENCIA DE MATRIMONIO PREVIO, ES PROCEDENTE EL PAGO DE ALIMENTOS A FAVOR DEL CÓNYUGE QUE ACTUÓ DE BUENA FE (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL DISTRITO FEDERAL)."



básicas del individuo. Así, tanto el nacimiento como la subsistencia de la obligación encuentran razón de ser en la debida solidaridad que se espera de una persona, en relación con un integrante de su grupo familiar, quien padece la imposibilidad de procurarse alimentos por sí mismo.¹⁴

36. De esta manera, la necesidad del acreedor alimentario es el origen y fundamento de la obligación de alimentos, entendida como aquella situación en la que pueda encontrarse una persona que no está en posibilidad de mantenerse por sí misma, pese a que haya empleado una diligencia normal para lograrlo, con independencia de las causas que puedan haberla originado.¹⁵

II. El cumplimiento de la obligación alimentaria.

37. De acuerdo con los artículos 294 del Código Civil del Estado de Querétaro¹⁶ y 292 (abrogado), conforme al cual se pronunció el Tribunal Colegiado contendiente, se señalan dos maneras de cumplir con la obligación de dar alimentos: 1) incorporando al acreedor a la familia; o, 2) mediante el otorgamiento de una pensión. Es en relación con esta segunda hipótesis que se entabla la presente contradicción.

38. Bajo ese orden de ideas, si se presenta algún problema u obstáculo para la integración de la familia, o bien tratándose del cónyuge divorciado que reciba alimentos del otro o cuando haya impedimento legal para la incorporación, el Juez de lo familiar resolverá sobre la forma de proporcionar los alimentos, tomando en cuenta cada caso particular y podrá fijar la suma mensual del pago que corresponda, a efecto de garantizar el derecho fundamental a recibir alimentos.

¹⁴ Al respecto, véanse las resoluciones recaídas a la contradicción, de tesis 148/2012 y al amparo directo en revisión 4607/2013.

¹⁵ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 41/2016 (10a.), de título y subtítulo: "ALIMENTOS. EL ESTADO DE NECESIDAD DEL ACREEDOR DE LOS MISMOS CONSTITUYE EL ORIGEN Y FUNDAMENTO DE LA OBLIGACIÓN DE OTORGARLOS.". Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 265, «con número de registro digital: 2012502».

¹⁶ **"Artículo 294.** El obligado a dar alimentos cumple la obligación asignando una pensión al acreedor alimentario o incorporándolo a la familia. Si el acreedor se opone a ser incorporado, compete al Juez, según las circunstancias del caso, fijar la manera de ministrar alimentos."



39. En ese sentido, como lo señaló el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, la obligación de suministrar alimentos se cumple mediante el pago de una cantidad suficiente para garantizar las necesidades del acreedor alimentario.

40. Sin embargo, la legislación civil, además de la forma en que se cumple con la obligación de dar alimentos, también determinó una figura diversa que consiste en asegurar el cumplimiento natural de la obligación (el pago), esto es, mediante el establecimiento de una garantía.

41. Es decir, nos encontramos ante dos figuras: por una parte, la relativa al **cumplimiento de la obligación** mediante la realización de la **prestación de dar** una cantidad periódica y, por otra, con una **garantía** que se constituye para prevenir la falta de cumplimiento de la obligación, que sirve de estímulo, advertencia o motivación, para que el deudor cumpla, pues de no hacerlo se ejecutará la garantía.

42. Sentado lo anterior, puede suceder que el deudor alimenticio sea trabajador o perciba honorarios, supuesto en el cual, el juzgador puede ordenar la retención directa de un porcentaje o cantidad correspondiente al monto de la pensión en favor del acreedor; empero, esta orden, constituye una forma de ejecutar el fallo mediante el **pago de la prestación adeudada**, con lo cual se logra el cumplimiento oportuno de la obligación.

III. Las formas de garantizar la pensión alimenticia.

43. El incumplimiento de una obligación, en sentido amplio, es la no ejecución de la prestación pactada y su consecuencia a través de la facultad que tiene el acreedor para utilizar todos los medios legales judiciales y extrajudiciales para lograrlo, se traduce en el cumplimiento o la ejecución forzada de la obligación.

44. Ahora bien, podemos distinguir entre tres clases de incumplimiento o inexecución de la obligación,¹⁷ a saber:

¹⁷ Tapia, Ramírez, Javier, *Derecho de obligaciones*, 2a. Edición, Editorial Porrúa, México, 2012, páginas 407 y 408.



- a. Incumplimiento absoluto.
- b. Incumplimiento parcial.
- c. Incumplimiento relativo, ejecución con retardo.

45. En términos generales, las medidas o los derechos que la ley concede al acreedor para proteger o asegurar el cumplimiento de la obligación por parte del deudor son:

a. Derechos de garantía tendentes a reforzar la relación obligatoria que une al deudor y al acreedor; para asegurar el cumplimiento exacto de la obligación.

b. Derechos conservatorios de los bienes y derechos del deudor; evitando que por hechos fraudulentos realizados con o sin la participación de terceros, dilapiden o empobrezcan el patrimonio del deudor.

c. Derechos de ejecución consistentes en la ejecución forzada de la obligación mediante la realización de los bienes que le resten al deudor absolvente para hacer efectiva la prestación.

46. En el presente asunto, nos interesan en particular los derechos de garantía, mediante los cuales el acreedor protege con mayor eficacia el cumplimiento de la obligación, que pueden ser reales o personales, según la naturaleza del derecho que se constituya para prevenir la falta de cumplimiento de la obligación, y sirven de estímulo, advertencia o motivación, para que el deudor cumpla, pues de no hacerlo se enfrentará a hacerlo de manera más gravosa.

47. En ese sentido, el aseguramiento de la pensión alimenticia por medio de hipoteca, prenda, fianza, entre otros medios, constituye una garantía con la que se busca que el deudor alimentario no se abstraiga de cumplir con su obligación de dar alimentos, so pena de que se ejecuten estas garantías.



48. Al respecto, esta Primera Sala advirtió¹⁸ que el legislador ha querido otorgar un estatus preferente al derecho fundamental de alimentos, por su naturaleza misma. Así, determinó que la protección de este derecho fundamental debía llevarse a cabo mediante figuras jurídicas que, como la hipoteca y la prenda, generaran un privilegio para los acreedores alimentistas frente a otro tipo de créditos y personas, mediante su inscripción en el Registro Público de la Propiedad. Ello supone naturalmente un acceso directo a la satisfacción del derecho fundamental en juego, pues ante otro tipo de intereses o valores, el legislador quiso que la satisfacción de los alimentos tuviera preeminencia.

49. Por tanto, la garantía que establezca el juzgador deberá ser verdaderamente análoga a las previstas en la ley. Interpretación que dio lugar a la jurisprudencia 1a./J. 8/2012 (10a.),¹⁹ que señala:

"ALIMENTOS. SU GARANTÍA RESULTA INSUFICIENTE MEDIANTE LA SUSCRIPCIÓN DE PAGARÉS (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL DISTRITO FEDERAL). Los artículos 4.143 y 317 de los Códigos Civiles del Estado de México y del Distrito Federal, respectivamente, establecen que el aseguramiento del pago de la pensión alimenticia podrá consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito o cualquier otra forma de garantía suficiente, a juicio del Juez. Ahora bien, en ninguno de estos artículos se contempla expresamente la figura del pagaré como medio para garantizar su pago. Por tanto, el pagaré no puede considerarse un medio de garantía suficiente para el pago de alimentos, porque: 1) garantizar el pago de la pensión alimenticia constituye una obligación a la que el legislador ha querido otorgar un estatus preferente por su naturaleza misma, por ello determinó que la protección de este derecho fundamental debía llevarse a cabo mediante figuras jurídicas que generaren un privilegio para los acreedores alimentistas frente a otro tipo de créditos y personas mediante su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, lo que supone naturalmente

¹⁸ En la contradicción de tesis 241/2011, resuelta el treinta de noviembre de 2011, en lo que hace al fondo, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Pardo Rebolledo, Cossío Díaz (ponente), Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas y Zaldivar Lelo de Larrea.

¹⁹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 599. Criterio que tuvo como origen la contradicción de tesis 241/2011, «con número de registro digital: 2001064».



un acceso directo a la satisfacción del derecho fundamental en juego, pues ante otro tipo de intereses o valores el legislador quiso que la satisfacción de los alimentos tuviera preeminencia; 2) considerar que la garantía para el pago de la pensión alimenticia puede hacerse mediante un pagaré constituye una falsa analogía, pues aun cuando se puede aceptar que dicho documento puede fungir como una garantía, lo cierto es que el legislador no pensó en cualquier tipo de garantía, sino en una que guardara identidad de razón (una semejanza justificada) con las figuras jurídicas de la hipoteca, prenda, fianza o depósito, ya que el pagaré no tiene una propiedad exigible por las normas analizadas a fin de que pueda considerarse un medio idóneo para garantizar el pago de los alimentos, a saber, que la garantía sea suficiente en el mismo grado que lo son la hipoteca, la prenda, la fianza o el depósito; y, 3) el hecho de no mencionar al pagaré como figura idónea para la garantía de los alimentos no supone sin más que esté permitida por no estar prohibida, sino que las normas deben entenderse en su integridad, considerando que no prescriben algún tipo de permiso (fuerte ni débil) sino mandatos a la autoridad limitados por las citadas figuras jurídicas de garantía, ya que cuando las normas hacen referencia a un permiso en sentido débil (una mera ausencia de prohibición) sólo se está admitiendo que el legislador no consideró otorgar a otras figuras como el pagaré un estatus normativo, por la sencilla razón de que no contempló todas las posibilidades normativas de garantía de los alimentos. Por ello, se concretó a prescribir determinadas formas de garantía, es decir, a establecer (como imperativo) el aseguramiento mediante la prenda, la hipoteca, la fianza o el depósito, lo cual se traduce en un mandato en el sentido de que ninguna autoridad puede impedir esas formas de garantía sin referirse a otras en específico. Así, el operador jurídico tiene la obligación de validar toda garantía suficiente, teniendo como parámetro las figuras de la prenda, la hipoteca, la fianza o el depósito, de manera que está limitado o, si se quiere, tiene prohibido fijar cualquier otra forma de aseguramiento que no se asemeje (válidamente) a las indicadas."

50. Por otra parte, resulta conveniente hacer énfasis en la importancia del derecho humano a recibir alimentos, que, como se dijo, no sólo comprende el ámbito puramente alimenticio, sino que también implica el que se proporcione educación, vestido, habitación, atención médica, y demás necesidades básicas que una persona necesita para su subsistencia y manutención, por ende, la



necesidad apremiante de que sea satisfecho en tiempo y forma, día con día, pues de éste depende la eficacia de otros derechos humanos, como la vida misma, la salud, el derecho a una vivienda digna, a la educación, entre otros, por lo cual su incumplimiento genera una afectación grave al acreedor alimentario.

51. En efecto, se advierte que la necesidad de que se establezca una garantía diversa a la pensión alimenticia, busca asegurar que ante algún hecho que genere la imposibilidad de que el deudor alimentario continúe con el pago de la pensión, la garantía se pueda cobrar a efecto de salvaguardar los alimentos de los acreedores alimenticios.

52. Al respecto, se estima que esta medida genera que por ejemplo, al constituir una hipoteca en favor de los acreedores alimentarios, sea imposible para el deudor la venta de ese bien, sin que antes se garanticen sus obligaciones respecto con sus deudos.

53. Como se refirió con antelación, una manera de lograr el **cumplimiento puntual de la obligación**, en tanto que el deudor perciba salario u honorarios, es mediante la retención de un monto o porcentaje en favor del acreedor, pero esta medida no constituye el aseguramiento mediante la constitución de una garantía, ya que puede suceder que el deudor renuncie o sea despedido, caso en el cual, no habrá manera de hacer efectivo el cumplimiento de la obligación con la inmediatez que requiere la satisfacción de los alimentos, en tanto que de ellos depende la subsistencia del acreedor.

54. Bajo ese orden de ideas, es necesario precisar que no es posible considerar como forma de aseguramiento o garantía, el descuento que se realiza al salario del deudor, en favor del acreedor, pues esto constituye el pago de la pensión alimenticia, de manera que el mismo monto no puede tener una doble naturaleza: objeto indirecto de la obligación y garantía.

55. Por tal motivo, esta Primera Sala concluye que conforme a las legislaciones sustantivas civiles del Estado de México y de Querétaro, en los juicios familiares en los que se demande pensión alimenticia, y sea posible el cumplimiento de esta obligación mediante el descuento correspondiente al salario del deudor, es necesario que se constituya una garantía para lograr el aseguramiento de los alimentos, la cual puede consistir en hipoteca, prenda, fianza, depósito de can-



tividad bastante a cubrir los alimentos o cualquier otra forma de garantía a juicio del Juez que sea análoga y suficiente.

56. En diverso aspecto, esta Sala ha sostenido que es un principio central de las contradicciones de tesis garantizar un medio de seguridad jurídica óptimo en la mayor medida posible, a fin de evitar conflictos normativos futuros.²⁰ En consecuencia, se estima conveniente resolver la presente contradicción emitiendo una jurisprudencia temática que cumpla con este fin, aplicable a legislaciones civiles y/o familiares que regulen la institución de alimentos de manera análoga.

VII. Decisión

57. 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, es el siguiente:

ALIMENTOS. LA RETENCIÓN DE UN PORCENTAJE O MONTO DEL SALARIO DEL DEUDOR ALIMENTICIO COMO PAGO DE LA PENSIÓN, NO PUEDE CONSIDERARSE UNA GARANTÍA PARA ASEGURAR SU CUMPLIMIENTO Y, POR ENDE, DEBE CONSTITUIRSE UNA PARA ESE OBJETO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y QUERÉTARO). El artículo 4o. constitucional tutela, entre otros, el derecho a recibir alimentos, el cual es reconocido por diversas legislaciones locales, entre ellas, los Códigos Civiles de los Estados de México y de Querétaro, en los cuales se establece no sólo dicha obligación, sino el deber de asegurar su cumplimiento mediante el otorgamiento de una garantía, que puede ser alguna de las establecidas en la ley –hipoteca, prenda, fianza, depósito– o una diversa, siempre que sea análoga, de conformidad con lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 8/2012 (10a.). Ahora bien, en

²⁰ Tesis 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.". Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».



los casos en que se condena al pago de alimentos, una forma de obtener el cumplimiento oportuno de la obligación es mediante la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor equivalente a la pensión en favor del acreedor; sin embargo, dicha retención no puede considerarse una garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación, pues el mismo monto no puede tener una doble naturaleza: objeto indirecto de la obligación y a su vez garantía, por lo cual debe constituirse una de las enumeradas en la ley, o una diversa de naturaleza análoga, que resulte suficiente para asegurar el pleno cumplimiento de la obligación, ya que mediante los alimentos se cubren cuestiones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y, por ende, resultan necesarios para la plena eficacia de diversos derechos fundamentales, como la vida misma, el derecho a la salud, a la vivienda digna y a la educación.

58. 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 Primera Sala que ha quedado redactado en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia 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 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 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.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CXXXVI/2014 (10a.), 1a./J. 35/2016 (10a.) y 1a./J. 41/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, están publicadas en



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas, del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ALIMENTOS. LA RETENCIÓN DE UN PORCENTAJE O MONTO DEL SALARIO DEL DEUDOR ALIMENTICIO COMO PAGO DE LA PENSIÓN, NO PUEDE CONSIDERARSE UNA GARANTÍA PARA ASEGURAR SU CUMPLIMIENTO Y, POR ENDE, DEBE CONSTITUIRSE UNA PARA ESE OBJETO (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MÉXICO Y QUERÉTARO).

El artículo 4o. constitucional tutela, entre otros, el derecho a recibir alimentos, el cual es reconocido por diversas legislaciones locales, entre ellas, los Códigos Civiles de los Estados de México y de Querétaro, en los cuales se establece no sólo dicha obligación, sino el deber de asegurar su cumplimiento mediante el otorgamiento de una garantía, que puede ser alguna de las establecidas en la ley –hipoteca, prenda, fianza, depósito– o una diversa, siempre que sea análoga, de conformidad con lo sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 8/2012 (10a.). Ahora bien, en los casos en que se condena al pago de alimentos, una forma de obtener el cumplimiento oportuno de la obligación es mediante la retención de un porcentaje o monto del salario del deudor equivalente a la pensión en favor del acreedor; sin embargo, dicha retención no puede considerarse una garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación, pues el mismo monto no puede tener una doble naturaleza: objeto indirecto de la obligación y a su vez garantía, por lo cual debe constituirse una de las enumeradas en la ley, o una diversa de naturaleza análoga, que resulte suficiente para asegurar el pleno cumplimiento de la obligación, ya que mediante los alimentos se cubren cuestiones indispensables para el pleno desarrollo de la persona y, por ende, resultan necesarios para la plena eficacia de diversos derechos fundamentales, como la vida misma, el derecho a la salud, a la vivienda digna y a la educación.

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

Contradicción de tesis 228/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y el



Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 30 de octubre 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: Liliana Hernández Paniagua.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 645/2018, en el que consideró que en aquellos juicios en los que se fije una pensión alimenticia y se decrete el embargo de una parte del salario del deudor alimentario, sí es necesario que se establezca una garantía conforme al artículo 302 del Código Civil del Estado de Querétaro, a efecto de fijar una garantía ya sea mediante hipoteca, prenda, fianza o depósito, en caso de que el pago de la pensión alimenticia no pueda aplicarse por diversos motivos de separación o cambio de trabajo del deudor alimentario, entre otros; y,

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito al resolver el amparo directo 1328/98, que dio origen a la tesis aislada II.2o.C.175 C, de rubro: "ALIMENTOS, ASEGURAMIENTO DE LOS. SE GARANTIZA CON EL EMBARGO PARCIAL DEL SUELDO DEL DEUDOR ALIMENTISTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, junio de 1999, página 927, con número de registro digital: 193800.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2012 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, página 599, con número de registro digital: 2001064, de rubro: "ALIMENTOS. SU GARANTÍA RESULTA INSUFICIENTE MEDIANTE LA SUSCRIPCIÓN DE PAGARÉS (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEL DISTRITO FEDERAL)."

Tesis de jurisprudencia 2/2020 (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 6 de marzo 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 martes 10 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE POSESIÓN DE CARTUCHOS, SAN-



CONTRADICCIÓN POR LA FRACCIÓN I Y DE POSESIÓN DE CARTUCHOS, SANCIONADO POR LA FRACCIÓN II, AMBOS DEL ARTÍCULO 83 QUAT DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 175/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, ACTUALMENTE SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL CUARTO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL NOVENO CIRCUITO. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN.

II. Presupuestos procesales

3. Esta Primera Sala es competente⁴ para conocer de la denuncia de contradicción de tesis formulada por parte legitimada.⁵

⁴ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, 37, párrafo primero, 81, párrafo primero y 86, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y punto segundo, fracción VII (aplicado en sentido contrario), del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo atañe a la materia penal, cuya especialidad corresponde a esta Sala.

⁵ En virtud de que fue suscrita por el Magistrado titular del Octavo Tribunal Unitario del Decimoquinto Circuito, autoridad legitimada para denunciar la posible contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.



III. Existencia de la contradicción

4. Esta Primera Sala ha interpretado que los requisitos para la existencia de una contradicción son los siguientes:

a. Necesidad de ejercicio interpretativo mediante el arbitrio judicial de los tribunales contendientes.

b. Existencia de un punto de toque en los ejercicios interpretativos en torno a un mismo problema jurídico.

c. Posibilidad de formular una genuina cuestión jurídica 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.⁶

5. **Posturas contendientes.** En primer orden se sintetizan las consideraciones y argumentaciones en que los Tribunales Colegiados contendientes basaron sus resoluciones, las que servirán para dar respuesta a la interrogante de si existe o no una contradicción de criterios.

6. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, se satisface el requisito. Los Tribunales Colegiados de Circuito se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se expone a continuación.

7. **El Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Tercera Región (en auxilio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito),**

⁶ Tales requisitos se encuentran en la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123 «con número de registro digital: 165077». Igualmente, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 «con número de registro digital: 165076».



resolvió el juicio de amparo directo 11/2015 (cuaderno auxiliar 223/2015) de las características siguientes:

- Una persona fue detenida en posesión de 10 cartuchos de 7.62 milímetros y 12 cartuchos de 45 milímetros, que son de uso reservado para el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, sin ser miembro activo de tal corporación ni contar con autorización de la autoridad castrense. En primera instancia, se le impuso una pena de dos años y tres días de prisión por el delito de posesión de cartuchos del uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana. La sentenciada interpuso recurso de apelación. El Tribunal Unitario confirmó la sentencia apelada.

- La sentenciada promovió juicio de amparo. El Tribunal Colegiado resolvió negar el amparo. En su estudio, el órgano colegiado determinó que fue legal la interpretación de la autoridad responsable respecto a la actualización del concurso ideal de delitos (posesión de cartuchos de uso exclusivo del ejército y posesión de cartuchos). En ese sentido, consideró que, de conformidad con la segunda parte del artículo 18, en relación con el párrafo segundo del numeral 64 del Código Penal Federal, estábamos en presencia de un **concurso ideal de delitos**. Aunado a ello, citó la jurisprudencia 1a./J. 15/2014 (10a.),⁷ porque si bien tenía otra hipótesis fáctica, mostraba que el razonamiento del concurso ideal de delitos operaba de la forma establecida.

- Lo anterior, porque la quejosa intervino simultáneamente en la comisión de dos delitos, mediante la realización de una sola conducta, puesto que, al haber poseído, en un mismo momento y lugar, cartuchos de diferentes calibres, de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana (pero sancionados por diversas fracciones del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos), operó el concurso ideal de delitos. Por consiguiente, aplicó la pena correspondiente al delito que merecía la mayor (dos años de

⁷ De título y subtítulo: "CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA Y PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA O FUERZA AÉREA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 661 «con número de registro digital: 2006229».



prisión) y la aumentó, respecto al segundo conforme al grado de culpabilidad (tres días de prisión), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 64 del Código Penal Federal.

8. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito**, resolvió el juicio de amparo directo 203/2010, de las características siguientes:

- El procesado promovió amparo directo contra la sentencia de apelación, en que se modificó la sentencia emitida en primera instancia (para reducir los días multa de la pena), pero se confirmó su responsabilidad por el delito de posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, previsto y sancionado por los artículos 83, Quat, fracciones I y II, 11, incisos b), c) y f), de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en concordancia con los preceptos 7, 8, 9 y 13, fracción II, del Código Penal Federal.⁸

- En la secuela procesal se tuvo por demostrado con el material probatorio que el quejoso fue detenido estando en posesión de cuarenta y un cartuchos de calibre 7.62, un cartucho calibre .223 y tres cartuchos calibre 9 milímetros,⁹ que son de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea.

- El Tribunal Colegiado negó el amparo, entre otras cuestiones, al estimar correcta la individualización de la pena, puesto que corresponde al grado mínimo de culpabilidad, en razón de la aplicación de las reglas del **concurso ideal de delitos**¹⁰ manifestando expresamente que éstas eran correctas al no causarle agravio alguno.

9. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, resolvió el juicio de amparo directo 169/2018, de las características siguientes:

⁸ Es decir, a pesar de que todos los cartuchos perteneciesen a armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, algunos de ellos se encontraban sancionados por la fracción I y otros por la fracción II ambos del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

⁹ Foja 38 del amparo directo 203/2010.

¹⁰ *Ibid.* Página 56.



- El inculpado promovió juicio de amparo directo contra la resolución de apelación en la que se le absolvió del delito de portación de armas de fuego sin licencia y se confirmó su responsabilidad en el delito de posesión de cartuchos para armas de las reservadas para el uso exclusivo del ejército y fuerza aérea, así como cartuchos para armas contempladas en el artículo 10, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ilícito previsto en el artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y se modificó la pena, así como otros aspectos del fallo.

- El Colegiado resolvió negar el amparo solicitado, entre otras consideraciones, porque no depara perjuicio el capítulo relativo a la individualización de la pena. Ello, puesto que se confirmó la decisión de determinarle un grado de culpabilidad mínimo.

10. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito**, al resolver el juicio de amparo directo 6/2018, determinó lo siguiente:

- El imputado promovió amparo directo contra la sentencia del tribunal de alzada que lo absolvió del delito contra la salud en su modalidad de narcomenudeo de *cannabis sativa* y lo consideró responsable del delito de posesión de cartuchos para armas de fuego sancionado tanto por la fracción I, como por la fracción II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

- El órgano colegiado negó el amparo pues se demostró la plena responsabilidad del sentenciado en la comisión de los ilícitos referidos y porque tanto su detención como la valoración probatoria fue legal.

- Aunado a ello, negó el amparo al quejoso respecto a la individualización de la pena porque el juzgador de segunda instancia le impuso la pena mínima, lo que no vulneraba derechos.¹¹

11. El **Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito**, resolvió el juicio de amparo directo 211/2018, de las características siguientes:

¹¹ Amparo directo penal 6/2018. El pronunciamiento sobre pena está específicamente contenido en la página 217 y 218 de la sentencia de amparo.



- La imputada promovió juicio de amparo directo contra la resolución en que se confirmó la sentencia de primera instancia, siendo que en ella se le impuso una pena de siete años de prisión y el pago de ciento ochenta y cinco días multa, al considerarse demostrados los elementos constitutivos de los delitos de portación de arma de fuego y posesión de cartuchos, ambos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana, así como posesión de divisas falsas de las instituciones de seguridad pública, razón por la que se consideró actualizado **concurso real**, respecto de todos los delitos.

- Al respecto, la quejosa adujo que la autoridad responsable aplicó en forma inexacta la ley, al sostener que se **acreditaron dos delitos de posesión de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana**, a saber, el previsto en la fracción I, inciso b), del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y, el diverso contenido en la fracción II, inciso c), del mismo precepto legal. Lo anterior, porque debían considerarse como uno solo, ya que en ambos existe unidad de propósito delictivo e identidad en el bien jurídicamente protegido y, porque su detención fue en las mismas circunstancias de modo, tiempo y lugar.¹²

- El Colegiado estimó infundado el planteamiento anterior. Sostuvo que era cierto que en la ejecutoria de la jurisprudencia mencionada, se determinó que el delito contra la salud constituye uno solo, aunque haya sido cometido en varias de sus modalidades y, por consiguiente no puede ser sancionado a través de la figura de concurso de delitos por ser una conducta posesoria que no podía considerarse dissociada ni revelar independencia entre sí, sino que revelaba que sólo se cometió un delito contra la salud, dado que las modalidades de la conducta penalmente reprochable, se contiene, en un precepto legal, y para la demostración de concurso ideal de delitos era necesario que se infringieran diversas disposiciones penales autónomas. Sin embargo ello no acontecía en el caso concreto porque las conductas punibles se prevén en fracciones distintas y con penalidad diferenciadas.¹³ Es decir, determinó que dada

¹² La quejosa estimó aplicable analógicamente el criterio sustentado por la Primera Sala en la jurisprudencia 1a. /J. 84/2012 (10a.), en que se consideró como un solo delito, aun cuando se trate de diversas modalidades, el delito contra la salud en la variante de posesión de narcóticos.

¹³ Página 210 del amparo directo penal 211/2018.



la diversa sanción establecida en **fracciones distintas** no podía aplicarse el criterio que la Suprema Corte había empleado en narcomenudeo.

• Por tanto,¹⁴ tras citar los criterios de esta Suprema Corte sobre la naturaleza conceptual del concurso real e ideal de delitos, determinó que existía **concurso real de delitos** entre los ilícitos sancionados y realizó el estudio de las sanciones correspondientes, concluyendo su legalidad.

12. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito se cumple, **pero únicamente por lo que respecta a los criterios del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, por un lado, y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito con sede en San Luis Potosí, por el otro.**

13. Tales tribunales asumieron posiciones diferentes y encontradas en torno a si la posesión simultánea de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana, cuando sus calibres se ubican en los supuestos previstos en las fracciones I y II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, debe sancionarse, conforme a las reglas del concurso ideal o real de delitos.

14. En efecto, el **Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Tercera Región**, al estar en presencia de posesión de cartuchos sancionados por diferentes fracciones (I y II) del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos consideró que:¹⁵

"En relación con este aspecto, la responsable consideró legalmente que la quejosa intervino simultáneamente en la comisión de dos delitos, pues con una sola conducta cometió dos delitos, ya que éstos fueron ejecutados de manera simultánea, al haber poseído cartuchos de uso exclusivo del Ejército,

¹⁴ Fojas 125-148 del amparo directo 211/2018.

¹⁵ Específicamente páginas 57 y 58 de la sentencia de amparo.



Armada y Fuerza Aérea Mexicana, en diferentes calibres, en un solo momento y lugar, por lo que operó el **concurso ideal** de delitos, por tal razón, conforme lo establece el artículo 18 del Código Penal Federal, y conforme a lo que establece el numeral 64 del citado ordenamiento, aplicó la pena correspondiente al delito que merecía la mayor (dos años de prisión) y la aumentó, respecto al segundo conforme al grado de culpabilidad (tres días de prisión) ... Esto es, dos años de **prisión por el de posesión de cartuchos de uso exclusivo del ejército y fuerza aérea, que pune el dispositivo 83 Quat, fracción II, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos** (que era el de mayor pena) y a esa se incrementaría el año de prisión, que prevé el otro ilícito de posesión de cartuchos, **que sanciona el numeral 83 Quat, fracción I**, de la legislación en cita."

15. Lo mismo ocurre en el caso del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito que determinó que:

"Por otra parte, en cuanto al capítulo de la individualización de la pena, la responsable ubicó al quejoso en un grado de culpabilidad mínimo, tomando en cuenta lo dispuesto por los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal y condenó al aquí quejoso *********, a dos años tres días de prisión y veinticinco días multa, equivalentes a *********, cantidad que resulta de multiplicar los días multa, por ********* que era el salario mínimo general vigente en la época (enero de dos mil ocho) y lugar (Estado de Jalisco) de comisión del delito, con base en el precepto 29 del Código Penal Federal; para lo cual aplicó las reglas que establece el artículo 64, párrafo primero, del Código Penal Federal, **por existir concurso ideal de delitos a que refiere el artículo 18 de la citada legislación penal**, el cual establece que se aplicará la pena **correspondiente al delito que merezca la mayor [posesión de cartuchos para arma de fuego del uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, previsto y sancionado por los artículos 11, inciso f), y 83 Quat, fracción II**, ambos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos], que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, y como dicho precepto legal sólo alude al aumento máximo de la pena corporal, se aplicó lo dispuesto por el artículo 21 del propio cuerpo legal, el cual prevé que la pena mínima privativa de libertad será de tres días y un máximo de sesenta años, y como en el caso se aplicó la pena mínima del delito que prevé la mayor (la precisada en líneas anteriores), que establece



dos años de prisión y veinticinco días multa, de ahí que **dicha pena se aumentó tres días más de prisión, por lo que ve al delito [posesión de cartuchos para arma de fuego del uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, previsto y sancionado por los artículos 11, incisos b) y c) y 83 Quat, fracción I, ambos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos]**; lo que permite establecer que las penas impuestas al quejoso, no le causan agravo alguno."

16. La anterior relatoría evidencia con claridad que ambos Tribunales Colegiados sostuvieron lo que llamaremos la postura del concurso ideal. Es decir, ambos órganos colegiados refirieron que, ante la concurrencia de conductas sancionadas en la fracción I del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos por un lado y conductas sancionadas en la fracción II de la misma numeral y norma, las penas debían individualizarse conforme a las reglas del concurso ideal de delitos.

17. En cambio, una segunda postura (sostenida por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito), afirma que lo anterior actualiza un concurso real de delitos. Ello se muestra con claridad en la siguiente transcripción.

"En ese fallo (sentencia reclamada), además, se consideraron demostrados los elementos de los reseñados ilícitos, así como la plena responsabilidad de la inculpada en su comisión y que ésta reveló un grado mínimo de culpabilidad; también que **se actualizó concurso real respecto de todos los delitos**.¹⁶

"En efecto, **es correcta** la pena privativa de libertad impuesta a la sentenciada, pues se le impusieron siete años, conforme a la adición del mínimo de los delitos que se tuvieron por demostrados (tres años, un año, dos años y un año), atento a lo establecido en el artículo 64, segundo párrafo, del Código Penal

¹⁶ Recuérdese que, entre otros delitos, en la secuela procesal analizada por ese Colegiado se condenó a la quejosa por posesión de cartuchos para arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, indicado y penado por el artículo 83 Quat, fracciones I y II, en relación con el precepto 11, inciso f), ambos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. Es decir, por cartuchos, cuya posesión resultaba sancionada por diversas fracciones del artículo 83 Quat supracitado.



Federal, **en tratándose de concurso real de delitos**, en donde se prevén sesenta años (artículo 25 de dicha ley)."

18. De hecho, la quejosa frontalmente alegó en sus conceptos de violación que debía actualizarse concurso ideal respecto de los delitos de posesión y concurso real respecto a los diversos objetos (divisas falsas) con las que fue encontrada en posesión. El órgano colegiado estimó que se actualizaba concurso real respecto de todos los delitos (incluyendo ambas posesiones de cartuchos sancionadas por las fracciones I y II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos) a pesar de que, como citó expresamente en las penas aplicables, la quejosa había sido procesada por posesión de cartuchos sancionados por diversas fracciones del multicitado 83 Quat. Lo anterior evidencia con claridad que el Tribunal Colegiado de mérito consideró que tal posesión podía catalogarse como concurso real de delitos y convalidó las penas impuestas al tenor de tal clasificación considerándolas correctas.

19. No pasa inadvertido que todos los órganos colegiados citaron diversas jurisprudencias de esta Suprema Corte en sus decisiones, sin embargo, ante la ausencia de jurisprudencia que resuelva la contienda dicha cita únicamente fue para ilustrar la mecánica de los diversos tipos de concurso o para formular eventuales argumentos analógicos en apoyo a la argumentación propia sostenida por sus determinaciones. Empero, sus resoluciones no se basaron en la aplicación de jurisprudencia sino que tal jurisprudencia fue invocada para entender el funcionamiento del concurso real o ideal de delitos que posteriormente analizaron con su criterio propio.

20. En ese sentido, esta Primera Sala aprecia que hay un punto de toque entre las posturas sostenidas, por un lado, por el Cuarto Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Tercera Región y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en contra de la sostenida por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, respecto a si se actualiza concurso real o ideal de delitos cuando estemos en presencia de posesión de cartuchos sancionados por distintas fracciones (I y II) del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.



21. Sin embargo, **no existe un punto de toque entre las anteriores posturas con lo resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito.**

22. De tal suerte, en la denuncia respectiva se refirió que tales Tribunales Colegiados sostuvieron que la pluralidad de conductas (posesión de cartuchos sancionable autónomamente tanto en la fracción I como II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos) no debía sancionarse ni como concurso real ni como concurso ideal, sino como una unidad delictiva que subsumía la pena del delito menor.

23. Empero, de una revisión de las ejecutorias referidas se advierte que, en realidad, tales órganos colegiados **no se pronunciaron específicamente sobre ello.**

24. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito sostuvo en el **amparo directo 6/2018** respecto a la individualización de la pena que:

"Ahora, respecto a la individualización de la sanción, se aprecia que el Magistrado responsable consideró al justiciable con un grado de culpabilidad mínima, aspecto que no resulta transgresor de garantías en su perjuicio, puesto que ese punto resulta ser el más bajo en el que se le puede ubicar. ...

"En consecuencia, la pena total impuesta de dos años de prisión y veinticinco días de multa equivalente a \$***** (*****), no depara perjuicio alguno al quejoso."

25. Ello implica que tal órgano colegiado no se pronunció al tenor de la litis, siquiera oficiosamente, respecto a la forma de conceptualizar la comisión de los ilícitos previstos en las fracciones I y II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. No pasa inadvertido que el Tribunal Colegiado sí **transcribió sustancialmente porciones de la sentencia de la autoridad**



responsable en que ésta sí se pronunció en torno a ello.¹⁷ Sin embargo, dado que tal pronunciamiento le resultaba notoriamente benéfico al sentenciado y éste no lo controvertió en su demanda de amparo, el Tribunal Colegiado no se pronunció ni siquiera oficiosamente sobre si esto era correcto o no de forma explícita, limitándose a convalidarlo de forma lacónica en los párrafos transcritos."

26. En virtud de ello, esta Primera Sala no puede entender que la simple convalidación sin un análisis propio implique asumir un razonamiento simplemente por haber transcrito las consideraciones de la responsable sin entrar en su análisis. De lo contrario, ante la ausencia de pronunciamiento y análisis propio, sería tanto como permitir el entablamiento de una contradicción de tesis entre un órgano colegiado y un tribunal de alzada, lo cual no es procedente. Es decir, de considerarse existente la contradicción respecto al criterio de convalidación del colegiado en realidad el razonamiento que entraría en contención serían los párrafos transcritos de la sentencia de la responsable y no el análisis del Tribunal Colegiado.

27. Lo mismo ocurre respecto al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal y Administrativo del Quinto Circuito** en el **amparo directo 169/2018**. Cuando el órgano colegiado aborda el estudio de la constitucionalidad del acto

¹⁷ Específicamente, la transcripción siguiente: "Por las anteriores consideraciones, es que permanezca incólume la determinación de la Juez de la Causa ... Primero se debe de considerar que ***** poseyó cartuchos que por su calibre, encuadran en las fracciones I y II del artículo 83 Quat, de la ley de la materia; empero, ello no implica que deba considerarse como una dualidad delictiva, en tanto, es viable sostener que el número y la diversidad de proyectiles se pueden ponderar para efectos de graduar la culpabilidad, pero no como un delito autónomo, pues pensar de esa manera, sería tanto como disociar la conducta del sujeto activo, en tantos hechos delictivos, como tipos de cartuchos de uso reservado tuviera consigo, lo que es contrario a la técnica jurídica dado que conduciría a exigir al creador de la ley, un exagerado casuismo, que abarcara todos los detalles a ponderar en la calificación de un evento delictivo; por tanto, atendiendo a la especial finalidad de la acción desplegada por el acusado, al tener consigo y dentro de su esfera de control personal, proyectiles de variado calibre, legalmente catalogados de uso reservado para la milicia nacional, no incurrió en diversidad de delitos, sino en uno solo, enmarcado en la hipótesis prevista en la fracción II del citado artículo 83 Quat, que por su mayor entidad absorbe al supuesto de su primera fracción, lo que habrá de considerarse para penalizar; postura que, atendiendo al axioma pro persona, que permite interpretar la norma de modo tal, que genere al sujeto el mayor beneficio posible."



reclamado, únicamente, refiere en cuanto a la individualización de la pena lo siguiente:

"Finalmente, cabe decir que no irroga perjuicio al impetrante del amparo el capítulo relativo a la individualización de la pena, puesto que se confirmó la decisión de determinarle un grado de culpabilidad mínimo, y acorde con ello se le impusieron las penas correspondientes ...

"Al respecto, este órgano colegiado considera ajustada a derecho la decisión del tribunal responsable en cuanto a imponer la pena mínima de prisión de la modalidad del delito sancionada con mayor gravedad, pues debe decirse que al dictar sentencia absolutoria por el diverso delito de portación de arma de fuego sin licencia agravada, y consecuentemente, dejar insubsistente el concurso ideal de delitos; es inconcuso que el tribunal de alzada, de conformidad con el artículo 21, párrafo tercero, constitucional, en correlación con los preceptos 383, 384, 385 y 387 del Código Federal de Procedimientos Penales, reasume su jurisdicción para resolver sobre la imposición de la pena, por lo cual está obligado a realizar una nueva individualización que permita imponer la condena y congruente respecto del único delito que se estimó acreditado."

28. Al igual que en el caso anterior, el órgano colegiado no hizo un estudio propio acerca de la forma de sancionar los delitos cuando éstos correspondiesen a las fracciones I y II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, sino que se limitó a señalar que la pena mínima era correcta. Ello no cambia por el hecho de que el órgano colegiado haya transcrito las consideraciones de la responsable respecto a la unidad delictiva que la propia autoridad responsable consideró debían quedar incólumes por ausencia de agravio específico del sentenciado.¹⁸

¹⁸ La transcripción relativa de lo resuelto por la autoridad responsable fue la siguiente "En efecto, es acertada la determinación de la Juez del conocimiento de ubicar el grado de culpabilidad del acusado de mérito en el punto mínimo, **sin que proceda que este tribunal de apelación realice nuevo estudio de dicho aspecto al no existir inconformidad de la parte a quien pudiera perjudicar.** No obstante a ello, antes de determinar la pena que corresponde imponer a *****", es necesario precisar que de las constancias que obran en el presente proceso penal, se advierte que el acusado, incurrió en el delito de posesión de cartuchos para armas de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, así como cartuchos para armas contempladas en el



29. En ese sentido, en ausencia de un estudio propio, tampoco puede considerarse que el Tribunal Colegiado antecedente sostuvo un criterio propio contrario al del resto de los denunciados únicamente al transcribir –sin analizar propiamente– una consideración de la autoridad responsable en que ésta misma sostuvo previo a ello, que no procedía realizar un nuevo estudio de la individualización de la pena al no existir inconformidad que analizar.

30. En ese sentido, se impone determinar la inexistencia de la contradicción de tesis por ausencia de punto de toque respecto a los órganos colegiados citados.

31. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple únicamente respecto a los órganos colegiados establecidos en el apartado anterior.

32. Considerando lo señalado se estima que el punto de contacto a dilucidar es el siguiente: **¿Qué tipo de concurso de delitos, real o ideal, se configura cuando se comete el delito de posesión de cartuchos sancionado por la fracción I del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y, simultáneamente, se poseen cartuchos cuya sanción diferenciada se establece en la fracción II del mismo numeral y norma?**

IV. Estudio de fondo

33. Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

artículo 10, fracciones V y VI, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ilícito previsto y sancionado por el artículo 83 Quat, fracciones I y II, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en relación con los diversos 10 y 11, incisos b), c) y f) de la misma ley.

"... Sin embargo, se considera que en la especie, respecto de tales conductas imputadas al acusado, se trata de un solo delito, es decir, que se está en presencia de una unidad delictiva, ya que el ilícito de posesión de cartuchos, puede recaer en objetos para las armas que están comprendidas en los artículos 9, 10 y 11, incisos a) y b), o bien, para las comprendidas en los restantes incisos del artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que aún con características autónomas, no constituyen sino modalidades del mismo, cuya unidad subsiste a pesar de que el agente hubiere incurrido en varias de esas modalidades; por lo que, se estima que la sanción aplicable al caso concreto, corresponde a la de mayor entidad, que en el caso es la prevista en la fracción II del artículo 83 Quat, de la referida legislación especial."



34. El papel de esta Suprema Corte en una contradicción de tesis es una función integradora del ordenamiento jurídico. Es decir, este Alto Tribunal tiene constitucionalmente asignada una capacidad de dirimir los diferendos interpretativos a efectos de dotar de seguridad jurídica a los justiciables en aras de tutelar la certeza sistemática en el ordenamiento.

35. Para ello, esta Suprema Corte aborda metodológicamente cada problema con base en su propio marco jurisprudencial y sus pronunciamientos previos. En ese sentido, resulta particularmente de relevancia en este caso abordar las consideraciones de la contradicción de tesis 25/2010, en que esta Primera Sala analizó la naturaleza del concurso de delitos, y la contradicción de tesis 23/2013, en que esta Primera Sala resolvió qué tipo de concurso se actualizaba con la posesión simultánea de arma de fuego sin licencia y arma de fuego de uso exclusivo del ejército, armada o fuerza aérea.

36. En primer término, es menester señalar que los artículos 18 y 19 establecen el concurso de delitos en el Código Penal Federal. Así, en la contradicción de tesis 25/2010,¹⁹ se sostuvo que el artículo 18 del Código Penal Federal recoge una clasificación dual, que tiene aplicación en aquellos supuestos en que se actualice una pluralidad de delitos.

37. De tal suerte, la Primera Sala refirió que la expresión "concurso de delitos", se refiere necesariamente a la circunstancia que se presenta ante la concurrencia de dos o más ilícitos. Es decir, no tiene cabida cuando se está en presencia de una sola conducta sancionable. Sostuvimos que el problema de la pluralidad de delitos y de su categorización en "concurso ideal" o "concurso real", exige generalmente, un ejercicio analítico importante, porque esta clasificación no es ociosa o estéril, ya que las reglas que adopte cada normatividad inciden en la aplicación de la pena. De tal suerte, esta Primera Sala afirmó que existen en la doctrina diversos sistemas, entre ellos, la acumulación material o matemática (cada delito una pena); el régimen de absorción de la pena (pena mayor absorbe a la menor), o bien, la acumulación jurídica, entre otros.

¹⁹ Resuelta por unanimidad de votos en sesión del dieciocho de agosto de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldivar Lelo de Larrea.



38. Bajo tal perspectiva, la Primera Sala sostuvo que la complejidad para dilucidar si se está en presencia de un concurso real o ideal de delitos, en muchos casos, es aún mayor, porque para su definición puede resultar necesario tomar en consideración las características o calidades propias de los delitos que se actualizan en cada caso concreto; es decir, las que corresponden a las acciones u omisiones que integran la pluralidad delictiva. En esas condiciones, esta Primera Sala reitera que asume verdadera importancia otra clasificación del delito que atiende al momento y a la forma de consumación del delito, y que lo clasifica del modo siguiente: en delitos instantáneos, continuos o permanentes y continuados.

39. La Primera Sala afirmó así que la consumación del delito se vuelve entonces, un elemento sumamente útil para definir si se está en presencia de un concurso real o ideal de delitos, pues todo concurso presupone la concurrencia de dos o más conductas sancionables y, por tanto, resulta necesario descifrar cómo y cuándo se configuró cada delito en sí mismo considerado.

40. En la propia contradicción de tesis 25/2010, la Primera Sala argumentó que la identificación de un concurso real implica menos complejidad, porque en estos casos, no es exigible un punto de intersección entre las conductas sancionables. Esta categoría analiza la consumación de cada delito de un modo independiente. Diversas conductas materializadas de forma sucesiva, incluso, inmediata, dan lugar, generalmente, a un concurso real. Sin embargo, sostuvimos que esta regla no excluye la posibilidad de que conductas cometidas en forma simultánea también puedan actualizar un concurso real de delitos, cuando no se adviertan elementos que evidencien que esa pluralidad de conductas integre una verdadera unidad delictiva, concepto normativo que atiende a la interdependencia que exista entre los delitos de que se trate.

41. Finalmente, la Primera Sala afirmó que, para definir un verdadero concurso ideal de delitos, debíamos considerar la actualización de tres requisitos esenciales. En primer término, unidad de acto o conducta (acción o incluso omisión). En segundo lugar, la violación de varias disposiciones legales y, en tercer término, una unidad delictiva. Afirmamos que esta última condición no debe definirse a partir de los bienes jurídicos que tutele cada delito, sino más bien, en el análisis que se efectúe de si cada delito puede actualizarse en forma disociada, y de si los delitos presentan una relación de interdependencia.



42. Posteriormente, esta Primera Sala resolvió la contradicción de tesis 23/2013,²⁰ en el que analizó un supuesto fáctico similar que puede arrojar luz a la presente materia, en tanto se determinó qué tipo de concurso de delitos se configuraba cuando se comete el delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea y, simultáneamente, se realiza el de portación de arma de fuego sin licencia. Tras retomar las consideraciones de la contradicción de tesis 25/2010, esta Primera Sala analizó la naturaleza de los delitos en cuestión y concluyó que estábamos en presencia de un **concurso ideal de delitos**. Ello, puesto que con la portación de ambas armas (sancionadas de forma diferenciada) se actualizaban los supuestos de ambos tipos penales, pero existía una unidad delictiva en la que se pone en peligro el bien jurídico tutelado de la seguridad pública.

43. Así, esta Primera Sala sostuvo que cuando las conductas antes relacionadas se realizan en forma simultánea, revisten esa característica de unidad delictiva, pues la portación de armas revela ser un acto de exteriorización de una conducta única, dado que por la forma de su comisión y el momento de su consumación, se trata de conductas que no pueden dissociarse y que además impactan en la puesta en peligro del mismo bien jurídico tutelado.²¹

44. En base a la existencia del cuerpo jurisprudencial anteriormente descrito, esta Primera Sala llega a la conclusión de que en el presente caso, se actualiza un **concurso ideal de delitos** cuando simultáneamente se poseen cartuchos sancionados por la fracción I del artículo 83 Quat y cartuchos sancionados por la fracción II del artículo 83 Quat.

45. Es relevante resaltar que la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos sanciona de forma diferenciada la posesión de cartuchos, dependiendo

²⁰ Fallada el veintidós de enero de dos mil catorce por mayoría de tres votos en el fondo de los Ministros Cossío, Pardo y Zaldívar, en contra de los votos del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Sánchez Cordero.

²¹ De la resolución de tal asunto derivó la jurisprudencia 1a./J. 15/2014 (10a.), de título y subtítulo: "CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA Y PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA O FUERZA AÉREA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 661.



del arma a la que específicamente abastezcan. De tal suerte, la fracción I del artículo 83 Quat de la norma citada sanciona con prisión de uno a cuatro años y de diez a cincuenta días multa la posesión de cartuchos comprendidas en los artículos 9, 10 y 11 (únicamente incisos a y b) de la propia ley. Por otra parte, se sanciona con prisión de dos a seis años y de veinticinco a cien días multa si tales cartuchos abastecen armas comprendidas en el artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (siempre y cuando no sean de las comprendidas en los incisos a y b del propio artículo 11).

46. Una simple remisión a los artículos 9, 10 y 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos nos arroja las armas propias de la sanción establecida en el multicitado artículo 83 Quat, fracción I. Así, el conjunto se forma por las armas cuya posesión y portación se permite con licencia,²² las armas de autorización a deportistas de tiro y cacería²³ y, finalmente, revólveres calibre

²² Esto es, pistolas de funcionamiento semi-automático de calibre no superior al .380 (9mm.), quedando exceptuadas las pistolas calibres .38 super y .38 comando, y también en calibres 9 mm. las Mausser, Luger, Parabellum y Comando, así como los modelos similares del mismo calibre de las exceptuadas, de otras marcas; revólveres en calibres no superiores al .38 especial, quedando exceptuado el calibre .357 Magnum; para el caso de ejidatarios, comuneros y jornaleros de campo fuera de zonas urbanas un rifle de calibre .22, o una escopeta de cualquier calibre, excepto de las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 ó 18. 5 mm.), las mencionadas por el artículo 10 de la ley (armas de autorización a deportistas de tiro y cacería) y, finalmente, las que integren colecciones de armas en términos de los artículos 21 y 22 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

²³ Atendiendo al artículo 10 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ello incluye a pistolas, revólveres y rifles calibre .22, de fuego circular; pistolas de calibre .38 con fines de tiro olímpico o de competencia; escopetas en todos sus calibres y modelos, excepto las de cañón de longitud inferior a 635 mm. (25), y las de calibre superior al 12 (.729 ó 18. 5 mm.); escopetas de 3 cañones en los calibres autorizados en la fracción anterior, con un cañón para cartuchos metálicos de distinto calibre; rifles de alto poder, de repetición o de funcionamiento semi-automático, no convertibles en automáticos, con la excepción de carabinas calibre, 30", fusil, mosquetones y carabinas calibre .223", 7 y 7. 62 mm. y fusiles Garand calibre .30"; rifles de alto poder de calibres superiores a los señalados en el inciso anterior, con permiso especial para su empleo en el extranjero, en cacería de piezas mayores no existentes en la fauna nacional; las demás armas de características deportivas de acuerdo con las normas legales de cacería, aplicables por las Secretarías de Estado u organismos que tengan injerencia, así como los reglamentos nacionales e internacionales para tiro de competencia. Finalmente, A las personas que practiquen el deporte de la charrería podrá autorizárseles revólveres de mayor calibre que el de los señalados en el artículo 9o. de ésta ley, únicamente como complemento del atuendo charro, debiendo llevarlos descargados.



.357 Magnum y los superiores a .38 Especial y Pistolas calibre 9 mm., Parabellum, Luger y similares, las .38 Super y Comando, y las de calibres superiores [es decir, los comprendidos en las fracciones a) y b) del artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos].

47. Por otro lado, la fracción II del artículo 83 Quat contiene un listado homogéneo, pues sanciona con la pena especificada en dicha disposición, la posesión de cartuchos que abastezcan a las armas contempladas en todas las fracciones restantes del artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

48. Resulta claro, así, que todos los cartuchos, cuya sanción establece la fracción II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos abastecen armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Por otro lado, todos los cartuchos cuya sanción establece la fracción I del artículo 83 Quat, abastecen armas que no son de uso exclusivo del ejército y fuerza aérea, **a excepción de dos supuestos expresamente señalados por la propia norma** (incisos a y b del artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos). Además, es posible apreciar que tanto la pena mínima como la máxima varía en ambas hipótesis. En la fracción II, dicha penalidad máxima se incrementa en una tercera parte y la penalidad mínima se duplica (de uno a dos años de prisión). Las conductas sancionadas por la fracción I tienen una pena menor.

49. Habiendo referido lo anterior, resulta inconcusa la posibilidad de que una persona porte simultáneamente armas permitidas, pero sin licencia y armas de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (hipótesis que referimos actualizaba un concurso ideal de delitos en la contradicción de tesis 23/2013). También entonces es posible que una persona posea simultáneamente cartuchos, cuyo abastecimiento corresponda a diferentes armas y, por tanto, cometa simultáneamente la conducta de posesión de cartuchos sancionada por la fracción I del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como la conducta sancionada por la fracción II del mismo ordenamiento.



50. En la contradicción de tesis 115/2006- PS y en la contradicción de tesis 49/2016,²⁴ se sostuvo que el delito de posesión de cartuchos previsto en el artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego tiene las características siguientes:

- Es un delito de acción.
- El tipo penal se integra con un solo acto o conducta, consistente en poseer o la "simple tenencia" de los cartuchos en cantidad mayor a la permitida.
- Es un delito de peligro y autónomo, porque no requiere de un resultado material y no dependen de que se cometa algún otro delito.
- Es instantáneo con efectos permanentes, pues se consume al momento de su comisión y sus efectos, se prolongan durante todo el tiempo que se mantengan al alcance o disponibilidad del sujeto activo.
- Los bienes jurídicos que tutela son la paz y la seguridad pública y de forma mediata la vida y la integridad de las personas.

51. Tales características son naturalmente predicables de las acciones sancionadas tanto en la fracción I, como en la fracción II del multicitado artículo 83 Quat. El tipo de cartucho que se posea no modifica las características del ilícito **sino la penalidad asignada** a su comisión por disposición legislativa en virtud de las circunstancias reseñadas con anterioridad.

52. En ese sentido, esta Primera Sala refiere que en el caso de la comisión simultánea de conductas tipificadas en ambas fracciones se actualiza la unidad delictiva, pues se aprecia una interdependencia entre los dos delitos en cuestión, pues la posesión de ambos tipos de cartuchos actualiza los supuestos de las conductas sancionadas por ambas fracciones, pero existe una unidad delictiva en la que se pone en peligro el bien jurídico tutelado que es la seguridad pública.

²⁴ Resuelta el primero de febrero de dos mil diecisiete por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar, Pardo y Piña, en contra de los votos de los Ministros Cossío y Gutiérrez Ortiz Mena.



53. En efecto, cuando las conductas antes relacionadas se realizan en forma simultánea revisten esa característica de unidad delictiva, pues la posesión de cartuchos revela ser un acto de exteriorización de una conducta única, dado que por la forma de su comisión y el momento de su consumación, se trata de conductas que no pueden disociarse y que, además, impactan en la puesta en peligro del mismo bien jurídico tutelado. Por tanto, es dable concluir que la posesión simultánea de cartuchos sancionada por la fracción I y de cartuchos sancionados por la fracción II ambos del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, actualiza un concurso ideal de delitos al existir una unidad delictiva.

54. Ello es coherente con el cuerpo jurisprudencial de esta Primera Sala pues hemos referido que se actualiza concurso ideal de delitos cuando de forma autónoma y simultánea se porta simultáneamente un arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea y se poseen cartuchos del mismo calibre.²⁵ De igual forma, es coherente especialmente con la determinación de esta Primera Sala relativa a que se actualiza **concurso ideal de delitos** cuando simultáneamente se porta **un arma de fuego sin licencia y se porta un arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea**.²⁶

55. En ese sentido, si esta Primera Sala ha establecido el **concurso ideal ante la portación simultánea de ambos tipos de armas** (permitidas, pero sin permiso y exclusivas para el Ejército, Armada o Fuerza Aérea) **con mayor razón debe actualizarse igualmente concurso ideal ante la posesión simultánea de cartuchos que pudiesen abastecer a ambos tipos de armas cuya concurrencia ya ha determinado esta Sala que actualiza un concurso ideal de delitos**.

²⁵ 1a./J. 19/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO Y POSESIÓN DE CARTUCHOS DEL MISMO CALIBRE, AMBOS DEL USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA O FUERZA AÉREA. SE ACTUALIZA UN CONCURSO IDEAL DE DELITOS CUANDO SE COMETEN DE MANERA AUTÓNOMA Y SIMULTÁNEA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, página 381 «con número de registro digital: 2014336».

²⁶ 1a./J. 15/2014 (10a.), de título y subtítulo: "CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA Y PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO, ARMADA O FUERZA AÉREA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 661.



56. En vista de lo considerado, esta Primera Sala afirma que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de título, subtítulo y texto siguientes:

CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE POSESIÓN DE CARTUCHOS, SANCIONADO POR LA FRACCIÓN I Y DE POSESIÓN DE CARTUCHOS, SANCIONADO POR LA FRACCIÓN II, AMBOS DEL ARTÍCULO 83 QUAT DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para la actualización de un concurso ideal de delitos es necesario que la pluralidad de conductas integre una verdadera unidad delictiva. La unidad delictiva se manifiesta cuando entre las conductas existe una relación de interdependencia en tanto, dada su forma de materialización o momento de consumación, implican conductas indisolubles. De ahí que configura un concurso ideal de delitos la actualización simultánea de los delitos de posesión de cartuchos, sancionados por la fracción I y por la fracción II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. A pesar de que la posesión coetánea de uno y otro tipo de cartuchos actualiza los supuestos de ambos tipos penales con una sanción diferenciada, existe una unidad delictiva que revela ser un acto de exteriorización de una conducta única. En ese sentido, por la forma de su comisión y el momento de su consumación, se trata de conductas que no pueden disociarse y que, además, impactan en la puesta en peligro del mismo bien jurídico tutelado, que es la seguridad pública.

57. 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,

RESUELVE:

PRIMERO.—No existe contradicción de tesis, respecto del criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del



Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, en términos del apartado III de esta resolución.

SEGUNDO.—Sí existe contradicción entre el criterio sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, actualmente Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, por una parte y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, por la otra.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha quedado precisado en esta resolución.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia, en términos del artículo 220 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 **mayoría de tres votos** de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), en contra el Ministro Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

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: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 15/2014 (10a.) y 1a./J 19/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la*



Federación del viernes 23 de abril de 2014 a las 9:32 horas y del viernes 26 de mayo de 2017 a las 10:31 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCURSO IDEAL DE DELITOS. SE ACTUALIZA CUANDO SE COMETEN SIMULTÁNEAMENTE LOS ILÍCITOS DE POSESIÓN DE CARTUCHOS, SANCIONADO POR LA FRACCIÓN I Y DE POSESIÓN DE CARTUCHOS, SANCIONADO POR LA FRACCIÓN II, AMBOS DEL ARTÍCULO 83 QUAT DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para la actualización de un concurso ideal de delitos es necesario que la pluralidad de conductas integre una verdadera unidad delictiva. La unidad delictiva se manifiesta cuando entre las conductas existe una relación de interdependencia en tanto, dada su forma de materialización o momento de consumación, implican conductas indisolubles. De ahí que configura un concurso ideal de delitos la actualización simultánea de los delitos de posesión de cartuchos, sancionados por la fracción I y por la fracción II del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. A pesar de que la posesión coetánea de uno y otro tipo de cartuchos actualiza los supuestos de ambos tipos penales con una sanción diferenciada, existe una unidad delictiva que revela ser un acto de exteriorización de una conducta única. En ese sentido, por la forma de su comisión y el momento de su consumación, se trata de conductas que no pueden disociarse y que, además, impactan en la puesta en peligro del mismo bien jurídico tutelado, que es la seguridad pública.

1a./J. 4/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 175/2019. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, actualmente Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito. 6 de noviembre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía



Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Mauro Arturo Rivera León.

Criterios contendientes:

El emitido por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, actualmente Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 11/2015 (cuaderno auxiliar 223/2015), en el que determinó que fue legal la interpretación de la autoridad responsable respecto a la actualización del concurso ideal de delitos (posesión de cartuchos de uso exclusivo del ejército y posesión de cartuchos), ya que la quejosa intervino simultáneamente en la comisión de dos delitos, mediante la realización de una sola conducta. Ello, porque al haber poseído, en un mismo momento y lugar, cartuchos de diferentes calibres, de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana (pero sancionados por diversas fracciones del artículo 83 Quat de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos), operó el concurso ideal de delitos.

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito al resolver el juicio de amparo directo 203/2010, en el que estimó correcta la individualización de la pena, puesto que corresponde al grado mínimo de culpabilidad, en razón de la aplicación de las reglas del concurso ideal de delitos.

El sostenido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 211/2018, en el que determinó que, no era aplicable la jurisprudencia 1a./J. 84/2012 (10a.), ya que las conductas punibles de posesión de cartuchos para armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Mexicana se prevén en fracciones distintas y con penalidades diferenciadas, por lo que entre ellos operaba un concurso real.

Tesis de jurisprudencia 4/2020 (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 6 de marzo 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 martes 10 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



LAUDO ARBITRAL. EN CONTRA DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO ESPECIAL EN QUE SE DILUCIDE SU NULIDAD, O BIEN, SU RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 250/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 16 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. 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 legalmente 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; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre un **Pleno de un Circuito** y un **Tribunal Colegiado de diverso Circuito**, y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

Así lo ha establecido el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de día veintiséis de enero de dos mil quince, al resolver la **contradicción de tesis 271/2014**, sustentada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito, en cuya sesión se decidió, por mayoría de nueve votos, que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y sus Salas, atendiendo a su especialidad, tienen competencia para resolver contradicciones de tesis sustentadas entre un Pleno de un Circuito y un Tribunal Colegiado de diverso Circuito.



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 la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto 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. Criterio del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, quien conoció de la **contradicción de tesis** *****, y de la cual se advierten los siguientes antecedentes:

Denuncia. Mediante escrito presentado el dos de junio de dos mil quince, ante la presidencia del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, el Magistrado Fernando Rangel Ramírez, presidente del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del referido Circuito, denunció la posible contradicción de criterios entre los sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo, Sexto y Décimo Primero –todos– en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver los recursos de reclamación *****, ***** y el juicio de amparo directo *****, respectivamente; en contra de los emitidos por los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo, Décimo Segundo y Décimo Tercero –todos– en Materia Civil del mismo Circuito, al resolver los juicios de amparo directo *****, *****, *****, *****, ***** y *****, respectivamente.

Por acuerdo de cuatro de junio de dos mil quince, el presidente del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito admitió la denuncia a trámite y la registró bajo el número *****.

Resolución. En sesión de diez de noviembre de dos mil quince, se resolvió la citada contradicción de tesis bajo la siguiente argumentación:



En primer lugar, apuntó que para la resolución deben atenderse temas previos, como lo son: **i)** marco jurídico aplicable, **ii)** derecho comparado, **iii)** interpretación jurídica de las normas aplicables al caso, **iv)** características esenciales de la reforma legal al Código de Comercio publicada el veintisiete de enero de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, en lo referente al arbitraje comercial; y, **v)** alcances de la reforma legal al Código de Comercio en materia de arbitraje. Hecho lo cual, procedió a definir la procedencia del juicio de amparo en el caso.

i) Marco jurídico aplicable

El juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje se encuentra regulado en los artículos del 1470 al 1477 del Código de Comercio. De dichos preceptos concluyó que:

- El Código de Comercio establece expresamente la existencia de un proceso denominado "*juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje*".
- El artículo 1470 del citado código establece las materias sobre las que puede versar dicho proceso y, esencialmente, abarcan aspectos relacionados con la intervención judicial en los arbitrajes.
- Los artículos del 1472 al 1476 del código en cita disponen las reglas de tramitación del citado proceso.
- Existe la posibilidad de acumular los asuntos que dentro del "*juicio especial*" versen sobre la nulidad o el reconocimiento, y ejecución de un laudo arbitral.

ii) Derecho comparado

Acudió al texto de Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, al considerarla el precedente de la normatividad mexicana. De igual manera, trajo a colación la nota explicativa que realizó la Secretaría de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional al respecto.



La semejanza entre el Código de Comercio recae en sus artículos 1457, 1461, 1462, 1463, 1471 y 1480, respecto de los artículos 34, 35 y 36, respectivamente, de la Ley Modelo; ello en cuanto la nulidad, el reconocimiento y la ejecución de laudos arbitrales.

Ahora, en cuanto a la mencionada nota explicativa precisó que en ella se plasmaron los motivos por los que puede pedirse la nulidad de un laudo arbitral, y su paralelismo con las razones que se incluyen para negar su reconocimiento y ejecución, aunado al reconocimiento expreso de que dichos procedimientos conciernen a una acción ante un tribunal judicial, y que dichos procesos los regulará cada país.

Asimismo –la nota– explica que la Ley Modelo pretende establecer un tratamiento uniforme en la ejecución de los laudos, independientemente del país en que sean dictados.

En el mismo apartado, expresó referencias doctrinales en cuanto a la Convención de Nueva York (antecedente de la Ley Modelo en comentario), de las cuales destacó que los Jueces, al interpretar la citada convención, deben adoptar una postura a favor de la ejecución de los laudos arbitrales, con la finalidad de facilitar el comercio.

Asimismo, señaló la regulación del procedimiento judicial para realizar el reconocimiento, la ejecución, o la nulidad de laudos arbitrales en las legislaciones de Alemania y España. De lo cual concluyó que el reconocimiento, ejecución o nulidad de laudos arbitrales se desarrolla en la vía judicial, pero también permiten realizar la ejecución provisional del laudo o la suspensión de dicha ejecución.

iii. Interpretación jurídica de las normas aplicables al caso

Descartó el mero uso de la interpretación literal o gramatical, pues el Código de Comercio no establece la autonomía del juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje respecto del procedimiento arbitral, ni tampoco los efectos que producen las resoluciones que de manera terminante decidan el referido juicio, por lo que dicha interpretación resultaría insuficiente para desentrañar los



verdaderos alcances y funciones de ese juicio dentro del sistema normativo donde se encuentra ubicado.

Por tanto, se determinó utilizar la interpretación literal, causal y teleológica para conocer la verdadera intención del legislador, al reformar el Código de Comercio, respecto al tema que se trata.

iv. Características esenciales de la reforma legal al Código de Comercio, publicada el veintisiete de enero de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, en lo referente al arbitraje comercial.

Hizo referencia a la exposición de motivos presentada en la Cámara de Diputados con la iniciativa de decreto, al dictamen de las Comisiones Unidas de Economía, y de Justicia de la Cámara de Diputados, y al dictamen emitido por la Cámara Revisora.

A partir de ello, el Pleno contendiente fue aterrizando que la reforma legal modificó la regulación del arbitraje comercial en el Código de Comercio, por medio de una nueva reglamentación de la intervención judicial en los arbitrajes, para lo cual, en el título cuarto "*Del arbitraje comercial*" se incluyó el capítulo X "*De la intervención judicial en la transacción comercial y el arbitraje*". Así, la propuesta de reforma abarcó los siguientes aspectos:

- El trámite de la solicitud de remisión al arbitraje.
- La vía de jurisdicción voluntaria, tratándose de la solicitud de designación de árbitros, asistencia para el desahogo de las pruebas y la consulta sobre honorarios del tribunal arbitral.
- La firmeza de las resoluciones que dicte el Juez cuando interviene en el arbitraje, mediante el establecimiento de la improcedencia de recurso alguno contra sus resoluciones, salvo el derecho de las partes a recusar al árbitro o árbitros.
- El señalamiento de que el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales no requiere de homologación; sin embargo, se contempló que, en cuanto



a que la obtención de tales aspectos, siempre se promovería el "*juicio especial*", salvo que dichas cuestiones se solicitaran como defensa en un juicio u otro procedimiento.

- El establecimiento del denominado "*juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje*" que tiene como materias aspectos relacionados con la intervención judicial en los arbitrajes.

- La regulación específica de dicho "*juicio especial*".

v. Alcances de la reforma legal al Código de Comercio en materia de arbitraje

Primera conclusión

La finalidad de la multicitada reforma legal consistió en reglamentar la intervención judicial en los arbitrajes.

Conclusión que sustentó bajo diversas consideraciones, en cuanto a la función, naturaleza y características del Juez y del árbitro.

Así, refirió que la principal diferencia entre ambos actores lo constituye la **carencia de *imperium*** por parte de los árbitros y que, por ello, las legislaciones han tratado de conferírsele a través de uno u otro sistema, como lo es el de separación de los sistemas identificados como los de "*separación*" y de "*asimilación*".

Con lo anterior, refirió cuatro puntos relevantes que permiten ejemplificar la intervención judicial en todo arbitraje:

1. La constitución del tribunal arbitral.
2. La adopción o determinación de medidas previas o cautelares.
3. La administración de la prueba.



4. El establecimiento de los procedimientos respectivos para lograr el reconocimiento, ejecución o, en su caso, la nulidad del laudo arbitral.

Atento a ello, marcó la relevancia de la reforma, pues ha quedado en evidencia la importancia que tiene la relación existente entre árbitros y Jueces.

Segunda conclusión

La inclusión del "*juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje*" tuvo como finalidad la creación de un proceso que si bien guarda vinculación con el arbitraje, lo cierto es que tiene una litis con sustantividad propia.

Pues bien, de los argumentos del legislador –respecto al juicio referido– se advierte que buscaba la creación de un proceso independiente del arbitraje, en la medida en que cuenta con una litis específica, al cual se le denominó "*juicio especial*".

Asimismo, la tramitación de dicho proceso contempla las siguientes fases: **a)** de apertura de la instancia e integración de la litis; **b)** probatoria; **c)** de alegatos; y, **d)** sentencia. También se establece que las resoluciones intermedias y la sentencia que resuelva el citado juicio especial serán irrecurribles.

De ello concluyó que el juicio especial cuenta con todas las etapas y formalidades propias de un juicio, por lo cual, la intención del legislador fue la de abandonar el sistema de regulación incidental de los procedimientos relacionados con el arbitraje comercial y, en contrapartida, establecer un juicio especial.

Asimismo, resaltó que otro rasgo que permite identificar con claridad la sustantividad propia del juicio especial de mérito, derivaba de lo previsto en los artículos 1457 y 1462 del Código de Comercio, al regular:

a) Los supuestos en los que puede anularse un laudo arbitral, estableciendo hipótesis en las que el juzgador analiza la incapacidad de alguna de las partes que integró el acuerdo arbitral, o bien, que la invalidez derive de la ley a la que sometieron dicho acuerdo.



b) El supuesto de anulabilidad y/o negativa del reconocimiento o la ejecución y/o dicha nulidad de un laudo arbitral, respectivamente, mediante el cual el Juez compruebe, de acuerdo con la legislación mexicana, que el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje, o bien, que el reconocimiento o la ejecución del laudo son contrarios al orden público.

También es dable concluir que el juicio especial goza de sustantividad, pues el juzgador se ocupa de verificar supuestos que versan sobre la capacidad de las partes, o bien, la viabilidad de la controversia de acuerdo con la ley en que se sustenta y el orden público.

Lo que pone de relieve que, cuando "*el juicio especial*" versa sobre el reconocimiento, ejecución o nulidad de laudo arbitral, no se ocupa únicamente de analizar cuestiones adjetivas vinculadas al arbitraje y que nada tienen que ver con la solución de fondo de la controversia suscitada, por el contrario, su regulación claramente abarca el estudio de aspectos sustantivos del arbitraje cuya verificación y/o solución por parte del juzgador permitirá corroborar la viabilidad del laudo dentro del sistema jurídico nacional.

vi. Definición de la procedencia del juicio de amparo en el caso

Por todo lo expuesto, determinó que procede el juicio de amparo directo contra la resolución que de manera terminante decide respecto la nulidad o el reconocimiento y ejecución de un laudo arbitral en el "*juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje*".

Lo anterior, porque dichas resoluciones pueden considerarse como sentencias definitivas o resoluciones que pongan fin a un juicio, para efectos de la procedencia del juicio de amparo uniinstancial.

En efecto –con base en las reformas referidas– al plantearse en sede judicial, la problemática sobre el reconocimiento, ejecución y/o nulidad de un laudo arbitral, se evidencia que ese tipo de procesos dan origen a una litis principal y autónoma del procedimiento arbitral, referida a cuestiones que no resultan accesorias, ni se suscitan dentro de otro juicio o proceso que tenga relación inmediata, pues la materia se encuentra comprendida desde un inicio como problema jurídico a resolver.



Por tanto, si bien los aspectos de reconocimiento y ejecución o nulidad de las resoluciones arbitrales que integran el juicio especial se vinculan con el procedimiento arbitral, lo cierto es que se buscó contar con una regulación específica para que este tipo de asuntos revistiera todas las formalidades propias de un juicio principal.

Tan es así que, de manera ejemplificativa, el legislador pasó de identificar la denominación como "incidente" (antes de las reformas), para ser incluido dentro de un proceso llamado "juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje".

No inadmite que algunos de los tribunales contendientes adoptaron la postura sobre la procedencia del amparo indirecto, basándose en la jurisprudencia emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LAUDO ARBITRAL. LA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE EL INCIDENTE DE NULIDAD NO TIENE DEFINITIVIDAD PARA LOS EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, POR LO QUE EN SU CONTRA PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO."; empero, dicho criterio no resulta aplicable analógicamente, porque se apoyó en la interpretación de una regulación anterior que comprendía la resolución de los problemas sobre el reconocimiento, ejecución y/o nulidad de laudos arbitrales, en forma incidental.

De la ejecutoria anterior derivó la siguiente jurisprudencia:

"LAUDO ARBITRAL. LA RESOLUCIÓN TERMINAL SOBRE SU NULIDAD O RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN EMITIDA EN EL JUICIO ESPECIAL, ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO. De la interpretación armónica y teleológica de la normativa que regula el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje y de la reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 que le dio origen, se concluye que el legislador pretendió reglamentar la intervención judicial en el arbitraje, así como agilizar de los procedimientos de nulidad o reconocimiento y ejecución de un laudo arbitral. En ese sentido, el citado proceso especial puede considerarse como un juicio autónomo e independiente al arbitraje –en función de la materia que lo integra– del que deriva una sentencia definitiva, en tanto que su creación derogó el sistema de regulación incidental de los procedimientos relacionados



con el arbitraje comercial y, en contrapartida, estableció un procedimiento especial que reviste todas las formalidades propias de un juicio principal, estableciendo un medio concreto para dilucidar eficazmente dichas temáticas. Por lo anterior, las resoluciones terminales sobre nulidad o ejecución de laudos dictadas en ese proceso especial, pueden considerarse como sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin a un juicio, para efectos de la procedencia del amparo directo, lo que equivale a otorgar el carácter que el legislador quiso darle a dicho proceso, sin desvirtuar el objetivo para el cual fue creado."

II. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, quien conoció del **amparo directo *******, del que se desprenden los antecedentes siguientes:

Origen del acto reclamado. *****; por conducto de su apoderada general para pleitos y cobranzas, solicitó la homologación y ejecución del laudo arbitral de fecha trece de noviembre de dos mil catorce, dictado por el corredor público número nueve en la Plaza del Estado de Puebla, en contra de la persona moral *****; en su carácter de acreditado, así como de ***** en su carácter de garante hipotecario y obligado solidario; y reclamó las siguientes prestaciones:

"A. La cantidad de \$***** (*****), por concepto de capital adeudado.—B. El pago de intereses ordinarios que se han generado tomando en consideración la tasa ordinaria pactada en el contrato de origen de la presente deuda, a razón de la tasa fija anual al diecinueve punto noventa y nueve por ciento.—C. El pago de intereses moratorios, que se han generado desde el día inmediato siguiente al vencimiento de la fecha pactada para el pago de sus amortizaciones, hasta el día en que dicha cantidad quede total y completamente pagada a razón de la tasa de interés anual que resulte de multiplicar la tasa de interés ordinaria aplicable (tasa fija del 19.99% por ciento anual) por el factor dos punto cinco.—D. El pago de gastos y costas judiciales que se originen por la tramitación del presente juicio.—E. El pago de Impuesto al valor agregado por los intereses moratorios causados."

De la demanda correspondió conocer a la Juez Décimo Primero Especializada en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla y registró la demanda bajo el número *****; tuvo a la parte actora promoviendo juicio especial de ejecución de laudo arbitral —al ser ésta la denominación correcta de la acción



intentada de acuerdo con el Código de Comercio— y ordenó emplazar a juicio a los demandados.

Seguido el juicio, el quince de agosto de dos mil dieciocho se emitió sentencia, en la que se reconoció como vinculante para las partes el laudo de trece de noviembre de dos mil catorce, dictado por el corredor público número nueve en la Plaza del Estado de Puebla en su carácter de árbitro, emitido dentro del procedimiento especial arbitral *****.

Juicio de amparo indirecto.*****, promovió demanda de amparo indirecto, en la que señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

"III. Autoridades responsables: 'Señalo con tal carácter a las siguientes: a) Juez Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla.—b) Secretario de Acuerdos del Juzgado Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla.—Todos con domicilio oficial bien conocido en *****'.

"IV. Actos reclamados.—Reclamo de las autoridades señaladas como responsables, la sentencia definitiva de fecha quince de agosto del año dos mil dieciocho, dictada dentro de los autos del expediente número ***** , de los del índice del Juzgado Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla, reclamando asimismo de las autoridades señaladas como responsables lo siguiente: a) La resolución pronunciada a contrario imperio de la ley por el Juez Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla, dictada dentro de los autos del expediente número ***** , mismo que en la parte que interesa a continuación se transcribe: '... Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve: PRIMERO.—El suscrito Juez fue competente para conocer y fallar del presente asunto.—SEGUNDO.—Se reconoce como vinculante el laudo de fecha trece de noviembre de dos mil catorce, dictado por el corredor público ***** en la Plaza del Estado de Puebla, en su carácter de árbitro, dentro del expediente ***** , relativo al procedimiento especial arbitral de vencimiento anticipado de la vigencia del contrato de crédito simple con garantía hipotecaria y prendaria, promovido por la sociedad mercantil ***** , en su carácter de 'la acreditante', a través de su apoderado general para pleitos y cobranzas, en contra de la sociedad mercantil denominada ***** , con el carácter de deudor prin-



cipal y garante prendario, así como en contra de *****', en su carácter de obligado solidario, garante hipotecario y prendario, y es por lo que el mismo se eleva a categoría de cosa juzgada y se condena a las partes a estar y pasar por él como si se tratara de sentencia ejecutoriada ... Notifíquese personalmente a las partes cúmplase. Así lo acordó y firma el licenciado Eliseo Ramos Durán, Juez de Primera Instancia adscrito al Juzgado Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla, ante la ciudadana licenciada Silvia Ortiz Márquez, que autoriza. Doy fe.'—b) Asimismo, reclamo todos los actos y consecuencias jurídicas, que se deriven directa o indirectamente de dicha resolución y que se traducen en la ejecución de la misma, incluyendo el embargo, desposeimiento, remate y adjudicación de bienes propiedad de mi representada, que traten de llevar a cabo las autoridades señaladas como responsables en favor del tercero interesado."

De esa demanda correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, quien se declaró legalmente incompetente para conocer de tal demanda, toda vez que el acto reclamado se trataba de una resolución que ponía fin al juicio y, en consecuencia, remitió los autos a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Sexto Circuito.

Juicio de amparo directo. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito aceptó la competencia declinada por el Juez de Distrito, solicitó al Juez Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla rindiera su informe justificado y cumpliera con lo previsto por el artículo 178 de la Ley de Amparo; una vez realizado lo anterior, el entonces presidente del aludido tribunal admitió a trámite la demanda de amparo, precisando que no se tendría como autoridad responsable al secretario de Acuerdos del Juzgado Décimo Primero Especializado en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla, porque su actuación carecía de las facultades que distinguían a los actos de autoridad, en términos de lo establecido por el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo; y dictó sentencia el once de abril de dos mil diecinueve, en la que declaró que carecía de competencia legal para conocer en la vía directa de la demanda de amparo promovida por ***** y ordenó remitir los autos al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.



Dicha determinación la sustentó *–en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción–*, en los razonamientos siguientes:

En principio, estableció que carecía de competencia legal para conocer del asunto y estimó que debían devolverse los autos al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla –órgano jurisdiccional que conocía en la vía indirecta de la demanda de amparo–; en atención a que la resolución que fungía como acto reclamado no era una sentencia definitiva susceptible de ser analizada mediante el juicio de amparo directo, sino que en realidad tiene el carácter de un acto dictado fuera de juicio respecto del que es procedente el juicio constitucional en su vía indirecta.

Así, consideró que la competencia es un presupuesto procesal de orden público, que gira en torno de la idoneidad reconocida a una autoridad para conocer o resolver determinados asuntos que se someten a su potestad; y estimó que del contenido del artículo 107, fracciones III, inciso a) y V, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los numerales 34 y 170, fracción I, de la Ley de Amparo, se advertía que el juicio de amparo directo procede, entre otros supuestos, contra sentencias definitivas y laudos, entendiéndose por tales, aquellas determinaciones que decidan el juicio en lo principal, inclusive, cuando no se hubiere agotado el medio ordinario de defensa previsto en la ley para combatirlas.

En apoyo de lo anterior citó la jurisprudencia P./J. 6/2015 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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)."

En ese tenor, trajo a colación algunos antecedentes del asunto, para enseña señalar que de la lectura integral de la demanda de amparo formulada por el quejoso se advertía que promovió la acción constitucional en contra de la sentencia de quince de agosto de dos mil dieciocho, dictada por la Juez Décimo Primero Especializada en Asuntos Financieros del Distrito Judicial de Puebla, dentro del juicio especial de ejecución de laudo arbitral ***** , así como



su ejecución (señalando también como autoridad responsable al secretario de Acuerdos adscrito al juzgado de origen).

Que bajo ese contexto, aun cuando "*la sentencia*" de quince de agosto de dos mil dieciocho, dictada dentro del juicio especial de ejecución de laudo arbitral ***** constituía el acto reclamado en la especie; lo cierto era que dicha resolución no tiene la naturaleza jurídica de una verdadera sentencia definitiva para la procedencia del juicio de amparo directo, toda vez que no decidió en lo principal la litis que las partes dirimieron, sino que ello fue propio del procedimiento arbitral seguido en forma de juicio al que se acogieron los interesados, cuyo laudo es el que resolvió precisamente la controversia que se suscitó, tramitándose a partir de ese momento solamente la ejecución de la determinación que en definitiva resolvió la controversia principal, lo que se logra por medio del "*juicio especial de ejecución de laudo arbitral*".

Luego, señaló que los lineamientos del juicio especial de ejecución de laudo arbitral se encuentran contemplados en los capítulos denominados "*Reconocimiento y ejecución de laudos*" y "*De la Intervención Judicial en la Transacción Comercial y el Arbitraje*" del Código de Comercio, y destacó para el contenido de los artículos 1461, 1462 y 1471; y, estableció que de tales disposiciones legales se seguía que un laudo arbitral puede ser reconocido como vinculante y ejecutado por un Juez, para lo cual, no es necesario que exista homologación, bastando el desahogo del juicio especial cuya tramitación contemplan los artículos 1472 a 1476 del Código de Comercio, al que deberá allegarse el original del laudo debidamente autenticado o su copia certificada, así como el acuerdo de arbitraje respectivo, destacándose, al respecto, que sólo la existencia de circunstancias muy precisas podrá ocasionar el que se deniegue el reconocimiento y ejecución del laudo arbitral.

Que de la lectura del artículo 1462 del Código de Comercio se aprecia que las hipótesis específicas que provocarán el que no se reconozca o ejecute un laudo arbitral, giran en torno a la actualización de deficiencias formales o del procedimiento arbitral que nada tienen que ver con el fondo del fallo que hubiere emitido el árbitro, es decir, la litis principal en cuestión ya se encuentra resuelta y el procedimiento respectivo no puede ocuparse de ella, limitándose a verificar la viabilidad de la ejecución forzosa de lo decidido.



Dijo que lo anterior encuentra justificación en el hecho de que el arbitraje es un medio alternativo de solución de conflictos en el que los interesados voluntariamente eligen a un sujeto de derecho privado, tercero e imparcial al negocio, a través de un acuerdo que celebran por escrito (cláusula o acuerdo compromisorio arbitral), mediante el cual deciden desplazar, total o parcialmente, la potestad del Estado para dirimir una controversia a la persona seleccionada, a la que se le denomina como árbitro o tribunal arbitral, quien conocerá del asunto y resolverá cuestiones determinadas o determinables bajo las reglas que se hubieren estipulado para ello, emitiendo un laudo con fuerza vinculante para las partes.

Citó en apoyo de lo anterior la tesis I.3o.C.934 C, del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "ARBITRAJE. ES UNA INSTITUCIÓN CONVENCIONAL PARA RESOLVER LITIGIOS MEDIANTE UN LAUDO."

En esa tesitura, dijo que podía sostenerse válidamente que el laudo arbitral que se emita es equivalente a una sentencia definitiva, pues en ambos casos se dirime en lo principal una controversia, con la única diferencia de que en el procedimiento arbitral, la potestad para decidir el fondo del asunto se entregó al árbitro o tribunal arbitral respectivo.

De esta manera, apuntó que la determinación arbitral no puede combatirse como una segunda instancia por medio del juicio especial de ejecución de laudo arbitral, sino que éste se limita a la verificación de anomalías procedimentales o formales que influyeron en la emisión del laudo, por lo que la última determinación emitida en el mismo intrínsecamente es incompatible con la definición tradicional de sentencia definitiva, ya que no existe propiamente una controversia de fondo que deba dirimirse, ni se permite a las partes deducir los derechos que les asistan en relación con las obligaciones que dieron lugar al contradictorio –que insistió, fue precisamente la materia del procedimiento arbitral–.

Por ello, dijo que la determinación que pone fin al juicio especial de ejecución de laudo arbitral debe ser combatida por medio del juicio de amparo indirecto, ya que, esencialmente, se trata de una resolución proveniente de un tribunal materialmente jurisdiccional, dictada en un procedimiento especial seguido después de que se concluyó la controversia principal (en el caso, el



procedimiento arbitral que resolvió las pretensiones de los interesados), con lo que se actualiza la hipótesis de procedencia prevista por la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, y citó la jurisprudencia 1a./J. 146/2007, de esta Primera Sala, de rubro: "LAUDO ARBITRAL. CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE DECLARA SU NULIDAD PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

Así como la sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PRENDA MERCANTIL, VENTA JUDICIAL DE LA. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 341 DE LA LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO."

Concluyó que carecía de competencia legal para conocer del juicio, toda vez que la "*sentencia*" de quince de agosto de dos mil dieciocho –acto reclamado–, no tiene la naturaleza jurídica de una verdadera sentencia definitiva, sino que fue emitida en un procedimiento en el que no existe un contradictorio ni se permite deducir derechos entre las partes –juicio especial de ejecución de laudo arbitral–, que se dilucidó en forma posterior a la emisión de la resolución que dirimió la litis principal suscitada entre ellas –procedimiento arbitral–, cuyo único objetivo es permitir la ejecución de la determinación que en definitiva resolvió la litis principal –el laudo de trece de noviembre de dos mil catorce–; circunstancias que revelan que la hipótesis de procedencia del juicio de amparo que se actualiza, es la contemplada por el artículo 107, fracción IV de la legislación de la materia, lo que conlleva el que la vía idónea para conocer de la demanda de amparo sea la indirecta y que deban remitirse los autos al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, el cual por auto de doce de septiembre de dos mil dieciocho, se había declarado incompetente para conocer en dicha vía del juicio de amparo indirecto ***** de su índice.

Así, enfatizó que no pasaba inadvertido que la jurisprudencia 1a./J. 146/2007 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó un procedimiento de ejecución de laudo arbitral distinto del que en ese asunto se desprende del articulado del Código de Comercio, dado que con motivo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once, se sustituyó la vía incidental de ejecución de laudo, por el multicitado juicio especial de ejecución de laudo arbitral.



Que, lo anterior no tenía el alcance de modificar la conclusión alcanzada, porque lo cierto era que la naturaleza jurídica del procedimiento arbitral sigue siendo la misma, de manera que únicamente durante su tramitación es viable que las partes deduzcan sus derechos, constituyéndose el laudo que al respecto se emita en la resolución que resuelve en lo principal la controversia planteada.

A lo que debía agregarse, que el que se denomine como "*juicio especial*" al procedimiento de ejecución del laudo y que se hable de la emisión de una "*sentencia*", tampoco modifica el hecho de que su naturaleza jurídica no sea la de un proceso contradictorio que dilucide las pretensiones principales de las partes, pues en última instancia lo que se busca con ese procedimiento es ejecutar lo ya decidido por el árbitro o tribunal arbitral correspondiente y, en consecuencia, intrínsecamente se trata de actuaciones emitidas fuera del procedimiento arbitral que resuelve en lo principal la litis del caso.

Asimismo, dijo que era conveniente destacar, que tampoco podía considerarse que el juicio especial de ejecución de laudo arbitral tenga una litis con sustantividad propia al dotarlo el legislador de las fases propias de un contradictorio; pues lo cierto era que materialmente estaba vedada la posibilidad a las partes de dirimir los derechos que estimen les asiste en relación con las obligaciones que dieron lugar al conflicto, lo que demostraba la existencia de un vínculo estrecho entre lo resuelto en el arbitraje y el juicio de ejecución, que trae como resultado el que se limite la materia de este último, por lo que más allá de que siga la tramitación de un "*juicio*", su naturaleza jurídica *sui generis* impide que se constituya en un verdadero proceso jurisdiccional autónomo.

En ese tenor, señaló que también podía sostenerse que la intervención jurisdiccional en el arbitraje no proviene del designio del legislador de plantear una litis principal al órgano de que se trate, sino que deriva de la necesidad de dotar al laudo de la fuerza coercitiva que sólo proviene del Estado; por lo que con independencia de la tramitación que se prevea para conseguir la ejecución forzosa del laudo arbitral, es indiscutible que se está reconociendo la voluntad de las partes de someter la resolución de su controversia principal a la potestad de un tercero (árbitro o tribunal arbitral), cuya determinación de fondo no es susceptible de ser cuestionada al tratar de ejecutarla, quien incluso puede apartarse del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 14 y 16 constitucionales, si ese fue el pacto alcanzado por los interesados.



Citó la tesis 1a. CLXXI/2009, de esta Primera Sala de rubro: "ARBITRAJE COMERCIAL. ACUERDO O COMPROMISO ARBITRAL Y CARACTERÍSTICAS DEL LAUDO PRONUNCIADO POR EL TRIBUNAL ARBITRAL CUANDO SE ENCUENTRA EXPRESAMENTE FACULTADO PARA DECIDIR COMO 'AMIGABLE COMPONEDOR' Y/O EN 'CONCIENCIA' (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1416, FRACCIÓN I, 1423, 1435, 1436, 1437, 1445 Y 1448 DEL CÓDIGO DE COMERCIO)."

Finalmente, ordenó que se denunciara la contradicción de tesis entre lo sustentado por ese tribunal con lo resuelto por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, en la jurisprudencia de rubro: "LAUDO ARBITRAL. LA RESOLUCIÓN TERMINAL SOBRE SU NULIDAD O RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN EMITIDA EN EL JUICIO ESPECIAL, ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO."

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 en relación con 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 fácti-

¹ Novena Época, registro: 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.



casos 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, INDEPENDIEMENTE 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

² Novena Época, registro: 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 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



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 jurí-

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."



dico: 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.

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 en relación con 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 el Pleno de Circuito y el tribunal contendiente, se vieron en la necesidad de analizar la problemática relativa a si la resolución tomada en el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, a que se refieren los artículos 1470 y 1471, del Código de Comercio, que haya tenido como objeto la nulidad de un laudo arbitral, o bien, su reconocimiento y ejecución; constituye o no una sentencia definitiva, para efectos de la procedencia del juicio de amparo; y, derivado de ello, qué vía constitucional procede contra ese fallo.

La discrepancia de criterios se suscita entre el que sostuvo el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver la contradicción de tesis *********, quien estimó procedente el amparo directo contra la resolución que de manera terminante decide sobre la nulidad o el reconocimiento y ejecución de un laudo arbitral en el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje (artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo); frente al emitido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, en el amparo directo *********, quien se declaró legalmente incompetente para conocer del asunto, al estimar que el acto reclamado no tenía la naturaleza jurídica de una verdadera sentencia definitiva, pues derivaba de un procedimiento posterior a la emisión de la resolución que dirimió la litis principal (laudo arbitral), siendo su objetivo la ejecución del laudo que la resolvió, motivo por el que en su contra procedía el amparo indirecto (artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo).

En efecto, el **Pleno en Materia Civil del Primer Circuito**, resolvió la contradicción *********, suscitada entre Tribunales Colegiados pertenecientes a ese



circuito, habiendo el Segundo, Sexto, Décimo y Décimo Primer Tribunales en Materia Civil, sostenido que la resolución dictada dentro de un juicio de reconocimiento y ejecución de laudo arbitral, o bien, de nulidad de laudo, no participa de la naturaleza de una sentencia definitiva, ni le pone fin al juicio para todos los efectos de procedencia del amparo directo, porque dicho procedimiento especial es accesorio al juicio arbitral que tiene la característica de principal, y que con independencia de su denominación, no se trata de un procedimiento autónomo porque no resuelve el fondo de la controversia arbitral, sino únicamente cuestiones adjetivas de acuerdo con los alcances de la reforma legal que modificó la regulación del arbitraje comercial en el Código de Comercio.

Criterio que contendió con el del Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del propio circuito, quienes consideraron que la resolución dictada en el citado juicio especial, que verse sobre el reconocimiento y ejecución del laudo arbitral, o bien su nulidad, es una sentencia definitiva, porque de conformidad con su actual regulación, constituye un verdadero juicio, resolviendo la controversia iniciada con ese motivo (reconocimiento y ejecución o nulidad, según sea el caso), sin que en su contra proceda recurso ordinario; de ahí que pueda combatirse en amparo directo donde podrán plantearse las violaciones procesales correspondientes, siendo que el Cuarto Tribunal, también destacó en esa misma línea argumentativa, que procede el juicio de amparo directo contra la resolución que desecha la demanda en ese tipo de juicios especiales.

Criterios estos últimos, que los Tribunales Séptimo, Octavo, Décimo Segundo y Décimo Tercero, implícitamente adoptaron al resolver el fondo de los asuntos que versaban sobre ese mismo tipo de resoluciones, impugnadas en amparo directo.

Así, el Pleno aludido, estableció que el punto a dilucidar era si de acuerdo con la regulación actual prevista en el Código de Comercio, la resolución que decide de manera terminante el juicio especial de reconocimiento y ejecución de laudo arbitral o de nulidad del laudo, constituye o no una sentencia definitiva para efectos de intentar el juicio de amparo y, derivado de ello, qué vía constitucional procede contra dicho fallo.

Problemática que después de hacer un análisis de derecho comparado, así como una interpretación jurídica de las normas mexicanas aplicables al



caso, atendiendo además a la exposición de motivos que dio origen a la reforma del Código de Comercio, publicada el veintisiete de enero de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación, en la que se estableció un juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, a través del cual es factible solicitar el reconocimiento y ejecución del laudo arbitral, o bien, su nulidad; resolvió, en el sentido de que si el objetivo del legislador fue crear un proceso (juicio especial) que aun cuando guarda vinculación con el arbitraje, tiene una litis con sustantividad propia, es decir, resulta independiente de aquél, al contar con una litis específica, pues consta de una fase de apertura de la instancia e integración de la litis (artículo 1473 del Código de Comercio); una fase probatoria (artículo 1475); una diversa de alegatos (artículo 1474); y, finalmente el dictado de una sentencia; motivos por los que era dable concluir que dicho procedimiento contaba con las etapas y formalidades de un juicio, como son: presentación de demanda, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y resolución; destacando que además en lo accesorio, se prevén medidas cautelares y la posible acumulación con otros "*juicios especiales*".

Circunstancias por las que estimó, que la intención del legislador fue la de abandonar el sistema de regulación incidental de los procedimientos relacionados con el arbitraje comercial y, en contrapartida, establecer un juicio especial, con un procedimiento dotado de todas las formalidades esenciales necesarias para considerarse como tal, y que a la vez fuera ágil, eficaz y eficiente para atender la demanda social de contar con la prontitud y celeridad, necesarias a fin de evitar rezagos en el pronunciamiento de las resoluciones que pusieran fin a las controversias del arbitraje comercial.

Además, destacó que otro rasgo que permitía identificar con claridad la sustantividad propia del juicio especial en estudio, derivaba de lo previsto en los artículos 1457, fracción I, inciso a), y fracción II, así como 1462, fracción II, ambos del Código de Comercio; el primero de los cuales regulaba los presupuestos en los que puede anularse el laudo arbitral, estableciendo hipótesis en las que el juzgador analiza la incapacidad de alguna de las partes que integró el acuerdo arbitral, o bien, que la invalidez derive de la ley a la que sometieron dicho acuerdo; y, las fracciones II, de los preceptos aludidos, que establecen como presupuesto de la anulabilidad y/o negativa del reconocimiento o la ejecución y/o dicha nulidad de un laudo arbitral, respectivamente; que el Juez com-



puebe de acuerdo con la legislación mexicana, que el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje, o bien, que el reconocimiento o la ejecución del laudo son contrarios al orden público. Quedando así evidenciado que dentro del juicio especial en estudio, el juzgador se ocupa también de verificar supuestos que versan sobre la capacidad de las partes, o bien, la viabilidad de la controversia de acuerdo con la ley en que se sustenta el orden público.

Por ende, concluyó que el juicio especial en comento, cuando versa sobre el reconocimiento, ejecución y/o nulidad de un laudo arbitral, no se ocupa únicamente de analizar cuestiones adjetivas vinculadas al arbitraje y que nada tienen que ver con la solución de fondo de la controversia suscitada, sino al contrario, su regulación claramente abarca el estudio de aspectos sustantivos del arbitraje –capacidad de las partes, o bien, validez tanto del objeto como de la ley aplicables al caso– cuya verificación y/o solución por parte del juzgador permite corroborar la viabilidad del laudo dentro del sistema jurídico nacional. Esto es, que se trata de un proceso autónomo e independiente del arbitraje, en la medida en que la materia que lo integra versa únicamente sobre reconocimiento, ejecución o nulidad del laudo arbitral, mientras que las referencias del legislador pueden interpretarse en el sentido de que buscó hacer una distinción al respecto; y, además porque si bien la materia de dicho proceso guarda vinculación general con cuestiones del procedimiento arbitral, lo cierto es que cuenta con una sustantividad propia.

Motivos los anteriores por los que **el Pleno del Primer Circuito, determinó que: contra la resolución que de manera terminante decide sobre la nulidad o el reconocimiento y ejecución de un laudo arbitral, en el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje; procedía el juicio de amparo directo.**

Así resolvió la contradicción de tesis ante él planteada, y estableció con carácter de jurisprudencia en términos del artículo 218 de la Ley de Amparo vigente, el criterio de rubro y texto siguientes:

"LAUDO ARBITRAL. LA RESOLUCIÓN TERMINAL SOBRE SU NULIDAD O RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN EMITIDA EN EL JUICIO ESPECIAL, ES IMPUGNABLE EN AMPARO DIRECTO. De la interpretación armónica y teleológica de la normativa que regula el juicio especial **sobre** transacciones comerciales y



arbitraje y de la reforma al Código de Comercio publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011 que le dio origen, se concluye que el legislador pretendió reglamentar la intervención judicial en el arbitraje, así como agilizar los procedimientos de **nulidad** o **reconocimiento** y ejecución de un **laudo arbitral**. En ese sentido, el citado proceso especial puede considerarse como un juicio autónomo e independiente al arbitraje –en función de la materia que lo integra– del que deriva una sentencia definitiva, en tanto que su creación derogó el sistema de regulación incidental de los procedimientos relacionados con el arbitraje comercial y, en contrapartida, estableció un procedimiento especial que reviste todas las formalidades propias de un juicio principal, estableciendo un medio concreto para dilucidar eficazmente dichas temáticas. Por lo anterior, las resoluciones terminales sobre **nulidad** o ejecución de laudos dictadas en ese proceso especial, pueden considerarse como sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin a un juicio, para efectos de la procedencia del amparo directo, lo que equivale a otorgar el carácter que el legislador quiso darle a dicho proceso, sin desvirtuar el objetivo para el cual fue creado."

Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, al resolver el amparo directo ***** , determinó carecer de competencia legal para conocer del asunto, en virtud de que la sentencia de quince de agosto de dos mil dieciocho, señalada como acto reclamado, no tenía la naturaleza jurídica de una verdadera sentencia definitiva, sino que fue emitida en un procedimiento en el que no existe un contradictorio ni se permite deducir derechos entre las partes (juicio especial de ejecución de laudo arbitral), el cual se había dilucidado con posterioridad a la emisión de la resolución que dirimió la litis principal suscitada entre aquéllas, esto es, del procedimiento arbitral al que se acogieron los interesados, cuyo laudo es el que resolvió la controversia entre ellos suscitada, tramitándose a partir de ese momento solamente la ejecución de la determinación que en definitiva resolvió la controversia principal, lo que se lograba por medio del juicio especial aludido, cuyo único objetivo es permitir la ejecución de la determinación que en definitiva resolvió la litis principal (el laudo de trece de noviembre de dos mil catorce), lo que sustentó en el contenido de los artículos 1461, 1462 y 1471, del Código de Comercio.

En efecto, estableció que del contenido de tales preceptos, se advierte que el laudo arbitral puede ser reconocido como vinculante y ejecutado por



un Juez, para lo cual no es necesario que exista homologación, bastando el desahogo del juicio especial, cuya tramitación contemplan los ordinales 1472 a 1476, del código en cita, al que debía allegarse el original del laudo debidamente autenticado o su copia certificada, así como el acuerdo de arbitraje respectivo, destacándose al respecto que sólo ante la existencia de circunstancias muy precisas, se podía denegar el reconocimiento y ejecución del laudo arbitral.

También, señaló que en el ordinal 1462 del código aludido, se establecen las hipótesis específicas que provocan el que no se reconozca o ejecute un laudo arbitral, las cuales giran en torno a la actualización de deficiencias formales o del procedimiento arbitral, que nada tenían que ver con el fondo del fallo que hubiere emitido el árbitro, es decir, que la litis principal en cuestión se encontraba resuelta y el juicio especial no podía ocuparse de ella, limitándose a verificar la viabilidad de la ejecución forzosa de lo decidido.

En ese contexto, destacó que el arbitraje era un medio alternativo de solución de conflictos en el que los interesados voluntariamente eligen a un sujeto de derecho privado, tercero e imparcial al negocio, a través de un acuerdo que celebran por escrito (cláusula o acuerdo compromiso arbitral), mediante el cual deciden desplazar, total o parcialmente la potestad del Estado para dirimir una controversia, a la persona seleccionada que denominan como árbitro o tribunal arbitral, quien conocerá del asunto y resolverá cuestiones determinadas o determinables bajo las reglas que se hubieran estipulado para ello, emitiendo un laudo con fuerza vinculante para las partes.

Al respecto, citó la tesis aislada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: "ARBITRAJE. ES UNA INSTITUCIÓN CONVENCIONAL PARA RESOLVER LITIGIOS MEDIANTE UN LAUDO."

En consecuencia, sostuvo que el laudo arbitral es equivalente a una sentencia definitiva, porque dirime en lo principal una controversia, con la única diferencia de que en el procedimiento arbitral, la potestad para decidir el fondo del asunto se entregó al árbitro o tribunal arbitral respectivo; siendo que la determinación respectiva no puede combatirse como una segunda instancia por medio del juicio especial de ejecución de laudo arbitral, sino que éste se limita



a la verificación de anomalías procedimentales o formales que influyeron en la emisión del laudo, por lo que la última determinación emitida en ese juicio, intrínsecamente es incompatible con la definición tradicional de sentencia definitiva, ya que no existe propiamente una controversia de fondo que deba dirimirse, ni se permite a las partes deducir los derechos que les asistan en relación con las obligaciones que dieron lugar al contradictorio, que fue precisamente materia del procedimiento arbitral.

Por ello, concluyó que la determinación que pone fin al juicio especial aludido, debe ser combatida mediante el juicio de amparo indirecto, conforme a lo previsto en el artículo 107, fracción IV, de la Ley de Amparo, ya que esencialmente se trata de una resolución proveniente de un tribunal materialmente jurisdiccional, dictada en un procedimiento especial seguido después de que concluyó la controversia principal, en el caso, el procedimiento arbitral que resolvió las pretensiones de los interesados.

Al respecto, citó la jurisprudencia 1a./J. 146/2007, sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "LAUDO ARBITRAL, CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE DECLARA SU NULIDAD PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."; así como la diversa sustentada por el Pleno de este Máximo Tribunal, de rubro: "PRENDA MERCANTIL, VENTA JUDICIAL DE LA. PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 341 DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO."

Y, por tanto, dicho Tribunal Colegiado, se declaró incompetente para conocer del asunto, ordenando su remisión a un Juez de Distrito, en el caso el Primero en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, quien por auto de doce de septiembre de dos mil dieciocho, se había declarado incompetente para conocer de dicha vía en el juicio de amparo indirecto ***** de su índice.

En ese orden, se advierte que ambos Tribunales Colegiados analizaron la procedencia del juicio de amparo contra de la resolución que se emita en el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje a que se refieren



los artículos 1470 y 1471, del Código de Comercio, que haya tenido como objeto la nulidad de un laudo arbitral, o bien, su reconocimiento y ejecución; sin embargo, el **Pleno del Primer Circuito**, determinó que procedía el juicio de amparo directo, por considerar a tal resolución una sentencia definitiva, mientras que el diverso **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, estimó procedente el juicio de amparo indirecto, pues sostuvo que a la determinación de mérito le revestía diversa naturaleza jurídica, por no resolver un contradictorio, sino cuestiones diversas y específicas, posteriores a la litis principal dirimida en el laudo arbitral que se pretendía nulificar, reconocer o ejecutar.

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 en contra de la resolución emitida en el juicio especial a que se refieren los artículos 1470 y 1471, del Código de Comercio, para el reconocimiento y ejecución, o nulidad del laudo arbitral, procede amparo directo o indirecto.

En esos términos esta Primera Sala considera que sí existe contradicción de tesis, y por lo 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 enseguida se expresan.

A fin de estar en posibilidad de resolver la presente contradicción, es preciso traer al contexto los preceptos que se refieren a la nulidad, así como al reconocimiento y ejecución de laudos (capítulos VIII y IX, respectivamente del título IV "*Del arbitraje comercial*", del Código de Comercio); así como el capítulo X "*De la intervención judicial en la transacción comercial y el arbitraje*", del propio ordenamiento, en el que obran los preceptos que regulan el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, necesario para obtener el reconocimiento y ejecución, o nulidad de un laudo arbitral; adicionado mediante



decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación; y, la exposición de motivos que dio origen a la existencia del último de los capítulos mencionados, habiendo sido derogados los preceptos que anteriormente establecían la procedencia de un incidente para la obtención del aludido reconocimiento o nulidad.

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Capítulo VIII

"De la nulidad del laudo

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Artículo 1457. Los laudos arbitrales sólo podrán ser anulados por el Juez competente cuando:

"I. La parte que intente la acción pruebe que:

"a) Una de las partes en el acuerdo de arbitraje estaba afectada por alguna incapacidad, o que dicho acuerdo no es válido en virtud de la ley a que las partes lo han sometido, o si nada se hubiese indicado a ese respecto, en virtud de la legislación mexicana;

"b) No fue debidamente notificada de la designación de un árbitro o de las actuaciones arbitrales, o no hubiere podido, por cualquier otra razón, hacer valer sus derechos;

"c) El laudo se refiere a una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje o contiene decisiones que exceden los términos del acuerdo de arbitraje. No obstante, si las disposiciones del laudo que se refieren a las cuestiones sometidas al arbitraje pueden separarse de las que no lo están, sólo se podrán anular estas últimas; o

"d) La composición del tribunal arbitral o el procedimiento arbitral no se ajustaron en el acuerdo celebrado entre las partes, salvo que dicho acuerdo estuviera en conflicto con una disposición del presente título de la que las partes no pudieran apartarse o, a falta de dicho acuerdo, que no se ajustaron al presente título; o



"II. El Juez compruebe que, según la legislación mexicana, el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje, o que el laudo es contrario al orden público."

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Artículo 1458. La petición de nulidad deberá formularse dentro de un plazo de tres meses contado a partir de la fecha de la notificación del laudo o, si la petición se ha hecho con arreglo a los artículos 1450 y 1451 desde la fecha en que esa petición haya sido resuelta por el tribunal arbitral."

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Artículo 1459. El Juez, cuando se le solicite la anulación de un laudo, podrá suspender las actuaciones de nulidad, cuando corresponda y así lo solicite una de las partes, por el plazo que determine a fin de dar al tribunal arbitral la oportunidad de reanudar las actuaciones arbitrales o de adoptar cualquier otra medida que a juicio del tribunal arbitral elimine los motivos para la petición de la nulidad."

"Artículo 1460." (Derogado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Capítulo IX.

"Reconocimiento y ejecución de laudos.

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Artículo 1461. Un laudo arbitral, cualquiera que sea el país en que haya sido dictado, será reconocido como vinculante y, después de la presentación de una petición por escrito al Juez, será ejecutado de conformidad con las disposiciones de este capítulo.

"La parte que invoque un laudo o pida su ejecución deberá presentar el original del laudo debidamente autenticado o copia certificada del mismo, y el original del acuerdo de arbitraje a que se refieren los artículos 1416, fracción I y 1423 o copia certificada del mismo. Si el laudo o el acuerdo no estuviera redactado en español, la parte que lo invoca deberá presentar una traducción a este idioma de dichos documentos, hecha por perito oficial."



(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Artículo 1462. Sólo se podrá denegar el reconocimiento o la ejecución de un laudo arbitral, cualquiera que sea el país en que se hubiere dictado, cuando:

"I. La parte contra la cual se invoca el laudo, pruebe ante el Juez competente del país en que se pide en reconocimiento o la ejecución que:

"a) Una de las partes en el acuerdo de arbitraje estaba afectada por alguna incapacidad, o que dicho acuerdo no es válido en virtud de la ley a que las partes lo han sometido, o si nada se hubiere indicado a este respecto, en virtud de la ley del país en que se haya dictado el laudo;

"b) No fue debidamente notificada de la designación de un árbitro o de las actuaciones arbitrales, o no hubiere podido, por cualquier otra razón, hacer valer sus derechos;

"c) El laudo se refiere a una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje o contiene decisiones que exceden los términos del acuerdo de arbitraje. No obstante, si las disposiciones del laudo que se refieren a las cuestiones sometidas al arbitraje pueden separarse de las que no lo están, se podrá dar reconocimiento y ejecución a las primeras;

"d) La composición del tribunal arbitral o el procedimiento arbitral no se ajustaron al acuerdo celebrado entre las partes o, en defecto de tal acuerdo, que no se ajustaron a la ley del país donde se efectuó el arbitraje; o,

"e) El laudo no sea aún obligatorio para las partes o hubiere sido anulado o suspendido por el Juez del país en que, o conforme a cuyo derecho, hubiere sido dictado ese laudo; o

"II. El Juez compruebe que, según la legislación mexicana, el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje; o que el reconocimiento o la ejecución del laudo son contrarios al orden público.

(Adicionado, D.O.F. 22 de julio de 1993)

"Artículo 1463. Si se solicitó a un Juez del país en que, o conforme a su derecho, fue dictado el laudo, su nulidad o suspensión, el Juez al que se solicita



el reconocimiento o la ejecución de laudo podrá, si lo considera procedente, aplazar su decisión y a instancia de la parte que pida el reconocimiento o la ejecución del laudo, podrá también ordenar a la otra parte que otorgue garantías suficientes.²

(Derogado segundo párrafo, D.O.F. 27 de enero de 2011)

(Adicionado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Capítulo X.

"De la intervención judicial en la transacción comercial y el arbitraje.

(Reformado [N. de E. Adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Artículo 1464. Cuando una parte solicite la remisión al arbitraje en los términos del artículo 1424, se observará lo siguiente:

"I. La solicitud deberá hacerse en el primer escrito sobre la sustancia del asunto que presente el solicitante.

"II. El Juez, previa vista a las demás partes, resolverá de inmediato.

"III. Si el Juez ordena remitir al arbitraje, ordenará también suspender el procedimiento.

"IV. Una vez que el asunto se haya resuelto finalmente en el arbitraje, a petición de cualquiera de las partes, el Juez dará por terminado el juicio.

"V. Si se resuelve la nulidad del acuerdo de arbitraje, la incompetencia del tribunal arbitral o de cualquier modo el asunto no se termina, en todo o en parte, en el arbitraje, a petición de cualquiera de las partes, y previa audiencia de todos los interesados, se levantará la suspensión a que se refiere la fracción III de este artículo.

"VI. Contra la resolución que decida sobre la remisión al arbitraje no procederá recurso alguno."



(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Artículo 1465. En los casos a que se refiere el artículo anterior, la suspensión del procedimiento judicial y la remisión al arbitraje se harán de inmediato. Sólo se denegará la remisión al arbitraje:

"a) Si en el desahogo de la vista dada con la solicitud de remisión al arbitraje se demuestra por medio de resolución firme, sea en forma de sentencia o laudo arbitral, que se declaró la nulidad del acuerdo de arbitraje, o

"b) Si la nulidad, la ineficacia o la imposible ejecución del acuerdo de arbitraje son notorias desde el desahogo de la vista dada con la solicitud de remisión al arbitraje. Al tomar esta determinación el Juez deberá observar un criterio riguroso.

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Artículo 1466. Se tramitarán en vía de jurisdicción voluntaria conforme a los artículos 530 a 532 y 534 a 537 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

"I. La solicitud de designación de árbitros o la adopción de medidas previstas en las fracciones III y IV del artículo 1427 de este código.

"II. La solicitud de asistencia para el desahogo de pruebas prevista en el artículo 1444 de este código.

"III. La consulta sobre los honorarios del Tribunal Arbitral prevista en el artículo 1454 de este código.

(Reformado [N. de E. Adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Artículo 1467. Salvo que en las circunstancias del caso sea inconveniente, al designar árbitro o árbitros o adoptar las medidas a que se refiere el artículo anterior, se observará lo siguiente:

"I. El Juez deberá oír previamente a las partes, a cuyo efecto podrá, si lo estima conveniente, citarlas a una junta para oír sus opiniones.



"N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, véase transitorio primero del decreto que modifica el código.

(Reformada, D.O.F. 9 de enero de 2012)

"II. El Juez deberá previamente consultar con una o varias instituciones arbitrales, colegio de corredores públicos, cámaras de comercio o industria designadas a su criterio, los nombres de los árbitros disponibles.

"III. Salvo acuerdo en contrario de las partes o que el Juez determine discrecionalmente que el uso del sistema de lista no es apropiado para el caso, el Juez observará lo siguiente:

"a) Enviará a todas las partes una lista idéntica de tres nombres por lo menos;

"b) Dentro de los 10 días siguientes a la recepción de esta lista, cada una de las partes podrá devolverla al Juez, tras haber suprimido el nombre o los nombres que le merecen objeción y enumerado los nombres restantes de la lista en el orden de su preferencia. Si una parte no hace comentarios, se entenderá que presta su conformidad a la lista remitida por el Juez;

"c) Transcurrido el plazo mencionado, el Juez nombrará al árbitro o árbitros de entre las personas aprobadas en las listas devueltas y de conformidad con el orden de preferencia indicado por las partes; y,

"d) Si por cualquier motivo no pudiera hacerse el nombramiento según el sistema de lista, el Juez ejercerá su discreción para nombrar al árbitro o árbitros.

"IV. Antes de hacer la designación, el Juez pedirá al árbitro o árbitros designados, que hagan las declaraciones previstas en el acuerdo de arbitraje y en el artículo 1428.

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Artículo 1468. Contra la resolución del Juez no procederá recurso alguno, salvo el derecho de las partes a recusar al árbitro o árbitros, en los términos del acuerdo de arbitraje o, en su defecto, las disposiciones del artículo 1429."



(reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero DE 2011)
"Artículo 1469. Salvo que en las circunstancias del caso sea inconveniente, la asistencia en el desahogo de pruebas se dará previa audiencia de todas las partes en el arbitraje.

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1470. Se tramitarán conforme al procedimiento previsto en los artículos 1472 a 1476:

"I. La resolución sobre recusación de un árbitro a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1429.

"II. La resolución sobre la competencia del tribunal arbitral, cuando se determina en una resolución que no sea un laudo sobre el fondo del asunto, conforme a lo previsto en el tercer párrafo del artículo 1432.

"III. La adopción de las medidas cautelares provisionales a que se refiere el artículo 1425.

"IV. El reconocimiento y ejecución de medidas cautelares ordenadas por un TRIBUNAL ARBITRAL.

"V. La nulidad de transacciones comerciales y laudos arbitrales."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1471. Para el reconocimiento y ejecución de los laudos a que se refieren los artículos 1461 a 1463 de este código, no se requiere de homologación. Salvo cuando se solicite el reconocimiento y ejecución como defensa en un juicio u otro procedimiento, el reconocimiento y ejecución se promoverán en el juicio especial a que se refieren los artículos 1472 a 1476."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1472. El juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, a que se refieren los artículos 1470 y 1471, se tramitará conforme a los siguientes artículos.



(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1473. Admitida la demanda, el Juez ordenará emplazar a las demandadas, otorgándoles un término de quince días para contestar."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1474. Transcurrido el término para contestar la demanda, sin necesidad de acuse de rebeldía, si las partes no promovieren pruebas ni el Juez las estimare necesarias, se citará, para dentro de los tres días siguientes, a la audiencia de alegatos, la que se verificará concurran o no las partes."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1475. Si se promoviere prueba o el Juez la estimare necesaria previo a la celebración de la audiencia, se abrirá una dilación probatoria de diez días."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1476. Celebrada la audiencia el Juez citará a las partes para oír sentencia. Las resoluciones intermedias dictadas en este juicio especial y la sentencia que lo resuelva no serán recurribles."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1477. Los juicios especiales que versen sobre nulidad o reconocimiento y ejecución de laudos comerciales podrán acumularse. Para que proceda la acumulación, es necesario que no se haya celebrado la audiencia de alegatos. La acumulación se hará en favor del Juez que haya prevenido. La acumulación no procede respecto de procesos que se ventilen en jurisdicciones territoriales diversas o en el extranjero, ni entre tribunales federales y los de los estados. La acumulación se tramitará conforme a los artículos 73 a 75 del Código Federal de Procedimientos Civiles. La resolución que resuelva sobre la acumulación es irrecurrible."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1478. El Juez gozará de plena discreción en la adopción de las medidas cautelares provisionales a que se refiere el artículo 1425."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)
"Artículo 1479. Toda medida cautelar ordenada por un tribunal arbitral se reconocerá como vinculante y, salvo que el tribunal arbitral disponga otra cosa,



será ejecutada al ser solicitada tal ejecución ante el Juez competente, cualquiera que sea el estado en donde haya sido ordenada, y a reserva de lo dispuesto en el artículo 1480.

"La parte que solicite o haya obtenido el reconocimiento o la ejecución de una medida cautelar informará sin demora al Juez de toda revocación, suspensión o modificación que se ordene de dicha medida.

"El Juez ante el que sea solicitado el reconocimiento o la ejecución de una medida cautelar podrá, si lo considera oportuno, exigir de la parte solicitante que preste una garantía adecuada, cuando el tribunal arbitral no se haya pronunciado aún sobre tal garantía o cuando esa garantía sea necesaria para proteger los derechos de terceros."

(Reformado [N. de E. adicionado] y reubicado, D.O.F. 27 de enero de 2011)

"Artículo 1480. Podrá denegarse el reconocimiento o la ejecución de una medida cautelar únicamente:

"I. Si, al actuar a instancia de la parte afectada por la medida, al Juez le consta que:

"a) Dicha denegación está justificada por alguno de los motivos enunciados en los incisos a), b), c) o d) de la fracción I del artículo 1462, o

"b) No se ha cumplido la decisión del tribunal arbitral sobre la prestación de la garantía que corresponda a la medida cautelar otorgada por el tribunal arbitral, o

"c) La medida cautelar ha sido revocada o suspendida por el tribunal arbitral o, en caso de que esté facultado para hacerlo, por un tribunal del Estado en donde se tramite el procedimiento de arbitraje o conforme a cuyo derecho dicha medida se otorgó, o

"II. Si el Juez resuelve que:

"a) La medida cautelar es incompatible con las facultades que se le confieren, a menos que el mismo Juez decida reformular la medida para ajustarla a



sus propias facultades y procedimientos a efectos de poderla ejecutar sin modificar su contenido, o bien que

"b) Alguno de los motivos de denegación enunciados en la fracción II del artículo 1462 es aplicable al reconocimiento o a la ejecución de la medida cautelar.

"Toda determinación a la que llegue el Juez respecto de cualquier motivo enunciado en la fracción I del presente artículo será únicamente aplicable para los fines de la solicitud de reconocimiento y ejecución de la medida cautelar. El Juez al que se solicite el reconocimiento o la ejecución no podrá emprender, en el ejercicio de dicho cometido, una revisión del contenido de la medida cautelar.

"De toda medida cautelar queda responsable el que la pide, así como el tribunal arbitral que la dicta, por consiguiente son de su cargo los daños y perjuicios que se causen."

La exposición de motivos presentada en la Cámara de Diputados con la iniciativa de decreto respectiva señaló, en lo que interesa, lo siguiente:

"Esta legislatura ha tenido particular interés en los medios de solución de controversias alternativos y, dada la relevancia del arbitraje en este sentido para la materia comercial, se considera necesario reglamentar puntualmente la intervención judicial y los requisitos por observar cuando se solicite la remisión al arbitraje a que se refiere el artículo 1424 del Código de Comercio.—Respecto a la designación de árbitros, la adopción de medidas previstas en el articulado, la solicitud de asistencia para el desahogo de pruebas y la consulta sobre honorarios del tribunal, se establece que su tramitación será en vía de jurisdicción voluntaria. En tal sentido, se hace la remisión a los preceptos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles. Se prevé dar firmeza a las resoluciones del Juez en la intervención que tiene en el arbitraje, mediante el establecimiento de la improcedencia de recurso alguno contra sus resoluciones, salvo el derecho de las partes a recusar al árbitro o árbitros.—Para hacer más ágil el reconocimiento y la ejecución de los laudos, se establece que no se requiere homologación, salvo que se soliciten tal reconocimiento y ejecución



como defensa en un juicio u otro procedimiento. También se regula la forma de tramitación del juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje. Se prevé la responsabilidad del tribunal arbitral y de quien la solicita por los daños y perjuicios que pudieren ocasionarse ..."

En el dictamen de las Comisiones Unidas de Economía, y de Justicia de la Cámara de Diputados se estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

"Decimotercera. Que de igual manera esta reforma contiene adecuaciones respecto de los medios de solución de controversias alternativos y dada la relevancia que reviste el arbitraje en este sentido para la materia comercial, se considera necesario reglamentar puntualmente la intervención judicial y los requisitos que se deben observar cuando se solicite la remisión al arbitraje a que se refiere el artículo 1424 del Código de Comercio.—Respecto de la designación de árbitros, la adopción de medidas previstas en el articulado, la solicitud de asistencia para el desahogo de pruebas y la consulta sobre honorarios del tribunal, se establece que su tramitación será en vía de jurisdicción voluntaria y, en tal sentido, se hace la remisión a los preceptos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles, previendo dar firmeza a las resoluciones del Juez en la intervención que tiene en el arbitraje y estableciendo la improcedencia de recurso alguno en contra de sus resoluciones, salvo el derecho de las partes a recusar al árbitro o árbitros.—Asimismo, para hacer más ágil el reconocimiento y ejecución de los laudos se establece que no se requiere de homologación, salvo que se solicite tal reconocimiento y ejecución como defensa en un juicio u otro procedimiento, también se regula la forma de tramitación del juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, se establece la responsabilidad tanto del tribunal arbitral como de quien la solicita por los daños y perjuicios que se pudieren ocasionar ..."

El dictamen emitido por la cámara revisora en ese procedimiento legislativo, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

"Séptima. Por su parte las comisiones estiman procedente la reglamentación referente a la intervención judicial y los requisitos que deben observar las partes cuando se solicite la remisión al arbitraje a que se refiere el artículo 1424 del Código de Comercio.—Entre las que destacan, que será en vía de jurisdic-



ción voluntaria conforme a la remisión expresa a los preceptos correspondientes del Código Federal de Procedimientos Civiles, la solicitud de designación de árbitros, la solicitud de asistencia para el desahogo de las pruebas y la consulta sobre honorarios del tribunal.—Asimismo, se establece que no procede recurso alguno en contra de sus resoluciones, salvo el derecho de las partes a recusar al árbitro o árbitros. De igual manera, para hacer más fácil el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales se establece que no se requiere de homologación, salvo cuando se solicite el reconocimiento y ejecución cómo defensa en un juicio u otro procedimiento ..."

En ese sentido, se obtiene que la reforma legal aludida modificó la regulación del arbitraje comercial contenida en el Código de Comercio, mediante una nueva reglamentación de la intervención judicial en los arbitrajes, para lo cual en el título cuarto denominado "*Del arbitraje comercial*", se incluyó el capítulo X, identificado como "*De la intervención judicial en la transacción comercial y el arbitraje*".

Ahora bien, en lo que interesa para la resolución de la presente contradicción de tesis, se obtiene que conforme a la reforma, el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales, no requiere de homologación (artículo 1471), salvo cuando ello se solicite como defensa en un juicio u otro procedimiento, caso en el que ese reconocimiento y ejecución se promoverán a través del juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, que requiere de intervención judicial, y procede también para solicitar la nulidad del laudo arbitral; siendo aquél un procedimiento que abarca todas las etapas procesales y formalidades, como son: presentación de demanda, ofrecimiento y desahogo de pruebas, alegatos y resolución.

En ese contexto, si bien la finalidad de la reforma aludida fue la de reglamentar puntualmente la intervención judicial en los arbitrajes, así como el establecimiento de un procedimiento denominado "*juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje*", a través del cual es dable solicitar el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales, así como su nulidad.

Lo cierto es que subsistieron los presupuestos en los que procede la nulidad del laudo arbitral; así como la forma en que debe solicitarse su reconociemien-



to y ejecución; y, los motivos de su denegación (artículos 1457, 1461 y 1462 del código en cita).

En ese contexto, a fin de estar en posibilidad de determinar si la resolución que se emita en el juicio especial de referencia, puede ser considerada o no como una sentencia definitiva para efectos de la procedencia del amparo directo, o bien, es una determinación dictada en ejecución de sentencia, susceptible de reclamarse a través del amparo indirecto, es necesario destacar cuál es el objeto o materia de ese procedimiento.

Así, tenemos que aun cuando en términos conforme de los ordinales 1473 a 1476, es un procedimiento que abarca todas las etapas procesales (demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia); la realidad es que versa sobre aspectos ajenos a la litis principal resuelta en el procedimiento arbitral seguido en forma de juicio, al que se acogieron los interesados para dilucidar sus respectivas pretensiones.

Ello es así, porque del artículo 1457 del Código de Comercio, el cual no fue reformado, establece los supuestos en los que puede anularse un laudo arbitral por parte del juzgador, entre ellos, la incapacidad de alguna de las partes que integró el acuerdo arbitral, así como el hecho de que éstas no sean debidamente notificadas de la designación del árbitro o de sus actuaciones; que el laudo se refiera a una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje o contenga decisiones que excedan los términos del mismo; exista indebida composición del tribunal arbitral o el procedimiento no se ajuste al acuerdo de referencia; así como el caso en que el Juez advierta que según la legislación mexicana, el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje o que el laudo es contrario al orden público.

Por su parte, en relación a los motivos por los que es dable denegar el reconocimiento o la ejecución de un laudo arbitral, el artículo 146 del código en cita, establece que ello ocurrirá cuando se actualicen los supuestos que para la nulidad han quedado establecidos en el párrafo precedente, agregando además como hipótesis el hecho de que el laudo no sea aun obligatorio para las partes, hubiese sido anulado, o suspendido por el Juez del país en el que se dictó.



En ese contexto, esta Primera Sala estima procedente atender a las consideraciones que dieron origen a la diversa contradicción de tesis 78/2017-PS, de la que surgió la jurisprudencia de rubro: "LAUDO ARBITRAL. CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE DECLARA SU NULIDAD PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

Lo anterior, en virtud de que si bien esta surgió con anterioridad a la reforma de dos mil once multicitada, siendo que al resolverse esa contradicción, la nulidad, reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales, se dilucidaba en un incidente, lo cierto es que el objeto de éste y del actual juicio especial, son los mismos, como ha quedado evidenciado al precisarse los supuestos de nulidad, así como de denegación de reconocimiento o ejecución del laudo arbitral, establecidos en los ordinales 1457 y 1462, del Código de Comercio, que no sufrieron modificaciones; de ahí, que aun cuando ahora se denomine juicio al procedimiento respectivo, lo cierto es que la sustancia de su resolución no es la de una sentencia definitiva, para efectos de la procedencia del amparo directo en términos del artículo 170⁴ de la ley de la materia.

⁴ **Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede:

"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

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas o laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

"Cuando dentro del juicio surjan cuestiones sobre constitucionalidad de normas generales que sean de reparación posible por no afectar derechos sustantivos ni constituir violaciones procesales relevantes, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda contra la resolución definitiva.

"Para efectos de esta ley, el juicio se inicia con la presentación de la demanda. en materia penal el proceso comienza con la audiencia inicial ante el Juez de control;

"II. Contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales de lo contencioso administrativo cuando éstas sean favorables al quejoso, para el único efecto de hacer valer conceptos de violación en contra de las normas generales aplicadas.



Se realiza tal aserto, porque la sentencia que resuelve el juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, en el que se decreta la nulidad; deniegue o determine procedente el reconocimiento y ejecución del laudo arbitral; no es una sentencia definitiva, en razón de que el solo hecho de que ni contra el laudo arbitral ni contra la resolución que declaró su nulidad, proceda algún recurso, no convierte a dicha resolución en una sentencia definitiva para los efectos del amparo, con independencia de que en la sustanciación de dicho procedimiento, se hayan observado o no los requisitos y formalidades de un verdadero juicio.

Ello es así, porque el laudo arbitral constituye la culminación de un procedimiento seguido en forma de juicio, que vincula a las partes contendientes, quienes se sometieron a la decisión de un tercero en ejercicio de la autonomía de su voluntad, esto es, materialmente constituye una sentencia que resuelve la controversia de fondo; lo cual permite establecer que la resolución dictada en el juicio especial mencionado, debe considerarse como un acto ejecutado fuera de juicio y, por ende, la resolución recaída en el mismo, por equiparación, constituye la última resolución dictada en el procedimiento que inició con una etapa arbitral y culminó con una fase jurisdiccional en la que se busca el reconocimiento y ejecución del laudo arbitral, o su nulidad, sin resolver el fondo de la controversia planteada, porque su objeto no es el estudio de la procedencia de la acción, ni de las defensas y excepciones hechas valer en el procedimiento, ya que los jueces no se encuentran autorizados para revisar los laudos de forma integral.

Efectivamente, para efectos del juicio de amparo, no puede considerarse una sentencia definitiva o resolución que pone fin al juicio la dictada en el juicio especial de reconocimiento y ejecución del laudo, o de nulidad del mismo, por el hecho de que en el Código de Comercio se indique que ello ahora se tramita en un juicio especial y no en un incidente, cuando en realidad no resuelve el fondo del asunto; de ahí que se considere la reforma multicitada no tuvo el alcance de cambiar el contenido del incidente mencionado, sino que únicamente impactó en el nombre de dicho procedimiento, sin modificar la naturaleza del juicio arbitral, por lo que los aspectos que se refieren a la ejecución del laudo, continúan siendo adjetivos y no de fondo.



Máxime que ahora el laudo arbitral no requiere de homologación, salvo que se solicite el reconocimiento y ejecución como defensa en un juicio u otro procedimiento.

Así, al no tratarse el juicio especial de uno principal o autónomo, sino que únicamente existe en función de un juicio arbitral, que es el principal, ya que no se refiere a la integridad de una controversia; se concluye que la sentencia en él dictada no es una sentencia definitiva o resolución que ponga fin al juicio para los efectos del amparo directo, sino una determinación tomada por un tribunal judicial, emitida después de concluido el juicio, procediendo en su contra el juicio de amparo indirecto, conforme a lo previsto en el artículo 107, fracción IV,⁵ de la ley de la materia.

Son aplicables y esta Primera Sala hace suyas en lo conducente, por identidad jurídica, al no afectar la reforma al Código de Comercio, la sustancia del entonces incidente, ahora juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje; las consideraciones sustentadas por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 1225/2006 interpuesto por *****⁵, fallado en sesión de treinta de enero de dos mil siete, por mayoría de cinco votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio

"En estos casos, el juicio se tramitará únicamente si la autoridad interpone y se admite el recurso de revisión en materia contencioso administrativa previsto por el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Tribunal Colegiado de circuito resolverá primero lo relativo al recurso de revisión contencioso administrativa, y únicamente en el caso de que éste sea considerado procedente y fundado, se avocará al estudio de las cuestiones de constitucionalidad planteadas en el juicio de amparo."

⁵ "Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"IV. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquélla que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquélla que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior; ..."



A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en la que los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, y Genaro David Góngora Pimentel votaron en contra; y, se declaró impedida la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas; en ausencia por licencia concedida, el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

Dichas consideraciones, son las siguientes:

"... Los artículos 44, 46, 47 y 158, de la Ley de Amparo, establecen lo siguiente: 'Artículo 44. El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o contra resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley.' 'Artículo 46. Para los efectos del artículo 44, se entenderá por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. También se considerarán como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia. Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que ponen fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas.' 'Artículo 47. Cuando se reciba en la Suprema Corte de Justicia un juicio de amparo directo del que debe conocer un Tribunal Colegiado de Circuito, se declarará incompetente de plano y se remitirá la demanda con sus anexos, al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda. El Tribunal Colegiado de Circuito designado por la Suprema Corte de Justicia, conocerá del juicio sin que pueda objetarse su competencia. Cuando se reciba en la Suprema Corte de Justicia un juicio de amparo indirecto, se declarará incompetente de plano y remitirá la demanda con sus anexos, al Juez de Distrito a quien corresponda su conocimiento, quien conocerá del juicio sin que pueda objetarse su competencia, a no ser en el caso a que se refiere el artículo 51. Si se recibe en un Tribunal Colegiado de Circuito un juicio de amparo del que deba conocer un Juez de Distrito, se declarará incompetente de plano y remitirá la demanda, con sus anexos, al que corresponda su conocimiento, y el Juez designado en este caso



por el Tribunal Colegiado de Circuito, si se trata de un Juzgado de Distrito de su jurisdicción, conocerá del juicio sin que pueda objetarse su competencia, a no ser en el caso a que se refiere el artículo 51. Si el Juzgado de Distrito no pertenece a la jurisdicción del Tribunal Colegiado de Circuito, podrá plantearse la competencia por razón del territorio, en los términos del artículo 52.'. 'Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados. Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales del derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa. Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pongan fin al juicio.'. Resulta pertinente señalar que, paralelamente a la cuestión relativa a la definitividad de las sentencias, existe la diversa característica conocida como cosa juzgada, la cual se ha definido como el atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las sentencias. La cosa juzgada puede entenderse en dos sentidos: uno formal o procesal, y otro sustancial o material. El primero implica la imposibilidad de impugnación de una sentencia, bien porque no exista recurso contra ella, o porque se ha dejado transcurrir el término señalado para interponerlo. En el sentido sustancial, material o de fondo, la cosa juzgada alude al carácter irrevocable, indiscutible e inmodificable de la decisión reflejada en la sentencia. En este sentido, puede afirmarse que la cosa juzgada es la verdad legal, es una verdad definitiva que ya no puede ser rebatida, desde ningún punto de vista y en ninguna oportunidad. Por lo tanto, el objetivo inmediato de la cosa juzgada es establecer el carácter



definitivo de las situaciones jurídicas creadas o determinadas en la sentencia, de ahí la relevante importancia del principio de definitividad y la trascendencia jurídica de la obligación legal de agotar los recursos ordinarios. El Tribunal Colegiado, además de apoyarse en las características del arbitraje y de los procedimientos de nulidad o de homologación del laudo arbitral, sustentó su conclusión básicamente en tres consideraciones, a saber: A) Que en contra del laudo arbitral no se encuentra previsto ningún recurso ordinario; B) Que la resolución del incidente de nulidad de laudo, debe considerarse como definitiva, con carácter de cosa juzgada, porque en su contra tampoco procede recurso alguno; C) Que en el caso se cumplieron todos los requisitos que informan un verdadero juicio, sin que el rasgo de inimpugnabilidad le haga perder esa naturaleza. Esta última consideración, el Tribunal Colegiado la apoyó en la siguiente jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal: 'ASAMBLEA GENERAL DE ACCIONISTAS. EL PROCEDIMIENTO EN FORMA DE INCIDENTE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES TIENE LA NATURALEZA DE JUICIO Y, POR ENDE, LA SENTENCIA QUE LE PONE FIN ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL AMPARO DIRECTO. De los artículos 185 y 205 de la Ley General de Sociedades Mercantiles se advierte la existencia de una acción judicial tendente a obtener de parte del Juez la convocatoria a una asamblea general de accionistas, la cual se tramita mediante un juicio contradictorio seguido conforme a las reglas procesales de los incidentes previstos en el Código de Comercio, donde la parte actora es el titular incluso de una sola acción de la empresa –en los casos expresamente señalados en la ley citada– y el demandado puede ser el administrador, el consejo de administración o los comisarios, a quienes se les correrá traslado, los cuales en virtud de la determinación que en sentencia definitiva se dicte sobre la procedencia de la convocatoria a tal asamblea, que ellos en particular fueron renuentes a celebrar, quedan vinculados a acatarla; procedimiento judicial que al tomar la forma de los incidentes que regula el mencionado código, da a la demandada la oportunidad de oponerse a la solicitud, ofrecer pruebas y alegar, e incluso impugnar la determinación correspondiente, características propias del debido proceso que exige la garantía de seguridad jurídica de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de ahí que la sentencia que se dicte en el juicio es susceptible de reclamarse en amparo directo, previa satisfacción del principio de definitividad, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo.' Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que el solo hecho de que ni contra el laudo arbitral, ni contra la resolución que declaró



su nulidad, proceda algún recurso, no convierte a dicha resolución en una sentencia definitiva para los efectos del amparo, lo anterior, con independencia de que en la sustanciación de dicho incidente se hayan observado o no los requisitos y formalidades de un verdadero juicio. Debe tomarse en cuenta que el arbitraje es un medio jurídico de arreglo de litigios, basado en la voluntad de las partes, que eligen a particulares a quienes se les confía la toma de una decisión de suyo obligatoria. En todo caso, lo que buscan las partes que se someten al arbitraje es la rapidez, la economía, la imparcialidad, etcétera. El arbitraje, como negocio jurídico, en gran medida sustituye a la jurisdicción civil del Estado, por ello el auténtico arbitraje es el que participa de la voluntad de los sujetos obligados, quienes acuden a él buscando evitar un procedimiento ante los tribunales, que puede resultar lento, complicado, costoso, demasiado formal y sin la especialización que las partes esperarían de un tribunal. La Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional (Convención de Panamá, 1975), se refiere al arbitraje como el acuerdo de las partes en virtud del cual se obligan a someter a decisión arbitral, las diferencias que pudieran surgir o que hayan surgido entre ellas, con relación con un negocio de carácter mercantil. El laudo arbitral constituye la decisión tomada por el árbitro o por un tribunal arbitral, encaminada a resolver el conflicto de intereses que llevó a las partes a someterse a dicha decisión arbitral. Dicho laudo no es propiamente una sentencia, sino que es simplemente una resolución que pone fin a un procedimiento arbitral, llevado a cabo con motivo de un compromiso inter-partes, quienes previamente acordaron o convinieron en someterse a ese procedimiento y a dicha decisión que, una vez tomada, les obliga. No obstante, en el propio compromiso arbitral, generalmente se establecen las causas por las que una de las partes podría oponerse a la ejecución del laudo, para el caso de que éste hubiese sido homologado y con ello elevado a la categoría de acto jurisdiccional, cuando ese requisito sea legalmente indispensable para su ejecución. Al respecto, resulta ilustrativo y orientador el contenido de los artículos 1457 y 1460 del Código de Comercio, ubicados en el capítulo VIII, denominado 'De la nulidad del laudo':

'Artículo 1457. Los laudos arbitrales sólo podrán ser anulados por el Juez competente cuando: I. La parte que intente la acción pruebe que: a) Una de las partes en el acuerdo de arbitraje estaba afectada por alguna incapacidad, o que dicho acuerdo no es válido en virtud de la ley a que las partes lo han sometido, o si nada se hubiese indicado a ese respecto, en virtud de la legislación mexicana; b) No fue debidamente notificada de la designación de un árbitro o de las actuaciones arbitrales, o no hubiere podido, por cualquier otra razón, hacer valer sus



derechos; c) El laudo se refiere a una controversia no prevista en el acuerdo de arbitraje o contiene decisiones que exceden los términos del acuerdo de arbitraje. No obstante, si las disposiciones del laudo que se refieren a las cuestiones sometidas al arbitraje pueden separarse de las que no lo están, sólo se podrán anular estas últimas; o, d) La composición del tribunal arbitral o el procedimiento arbitral no se ajustaron en el acuerdo celebrado entre las partes, salvo que dicho acuerdo estuviera en conflicto con una disposición del presente título de la que las partes no pudieran apartarse o, a falta de dicho acuerdo, que no se ajustaron al presente título; o, II. El Juez compruebe que, según la legislación mexicana, el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje, o que el laudo es contrario al orden público.'. 'Artículo 1,460. El procedimiento de nulidad se sustanciará incidentalmente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 360 del Código Federal de Procedimientos Civiles. La resolución no será objeto de recurso alguno.'. Es cierto que, por regla general, los incidentes se tramitan en forma de juicio, con una demanda o solicitud inicial, cuya copia sirve para correr traslado a la contraparte a fin de que ésta conteste, se pasa luego a un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas, se oyen alegatos y se dicta una resolución que se conoce como sentencia interlocutoria. Sin embargo, ésta sola circunstancia no determina la procedencia del amparo directo, en virtud de que, de acuerdo con los antecedentes del caso, antes de que el laudo arbitral fuera homologado, mediante un procedimiento incidental similar, fue demandada su nulidad debido a que la parte promovente de dicho incidente consideró que durante la sustanciación del procedimiento arbitral se cometieron determinadas irregularidades que trascendieron a la decisión arbitral, razones por las cuales solicitó la nulidad. Debe ponerse de manifiesto que el procedimiento previsto en el artículo 1457 del Código de Comercio –incidente de nulidad de laudo arbitral– no se instaura en el ejercicio de una acción personal, ni real ni del estado civil, pues su objeto –nulificar un laudo– no es ni equivale a hacer efectivo un derecho personal, ni uno real, ni está referido al estatuto civil de la persona física. En ese orden, la sentencia con la que culmina dicho incidente no puede reputarse igual a las que ponen fin a juicios del orden civil. Por sentencia definitiva para el amparo directo, se entiende la que decide el juicio en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la litis-contestatio. Esta definición (netamente jurisprudencial), si bien implica que en materia civil sólo se permite la procedencia del amparo directo cuando el acto reclamado (la sentencia definitiva) pone fin a un juicio en el que se hicieran valer ciertas pretensiones al cobijo de cierta clase de acciones. El sistema de



competencia por materia en amparo directo es un sistema complejo, que encuentra su base en la Constitución Federal, y ésta remite a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para su detalle. La Constitución define la materia; la ley orgánica, con base en ello, dispondrá la competencia. Prescindiendo de las materias penal, laboral y administrativa, que no incumben al presente caso: la materia civil se define constitucionalmente en función de un parámetro suficientemente claro, como para concluir que la resolución que pone fin al incidente de nulidad del laudo arbitral no es una sentencia definitiva civil que pone fin al juicio, para efectos de la procedencia del amparo directo. La materia del amparo directo se determina según la naturaleza de la acción de la que emanen las sentencias que constituyen el acto reclamado, sin que en principio cuente la índole del tribunal que las hubiera dictado ni la forma del procedimiento. La materia civil se define en función de la clase de asunto de la que derive el acto reclamado –juicios del orden civil, bien del fuero federal o bien del común, y juicios mercantiles–. Así, para que se repute de materia civil a una sentencia definitiva o resolución que pone fin a juicio, el requisito que debe satisfacerse es el de que haya sido dictada en un juicio civil federal, civil local o mercantil. Esta clase de juicios, según se ha visto, derivan del ejercicio de acciones civiles o mercantiles y son del conocimiento de tribunales judiciales, bien federales o bien de las entidades federativas y del Distrito Federal. Así las cosas, resulta que si el incidente de nulidad del laudo arbitral no nace del ejercicio de una acción civil (personal, real o del estado civil) aun cuando culmine con una resolución contra la cual no procede recurso, ésta no podrá reputarse como sentencia definitiva por la que se pone fin a juicio para los efectos de la procedencia del amparo directo. En la especie, debe considerarse que la resolución que declaró la nulidad del laudo arbitral, en las condiciones apuntadas, no constituye un supuesto de procedencia del amparo directo, en los términos previstos en el artículo 158, de la Ley de Amparo, porque dicha resolución no tiene la característica de ser una sentencia definitiva para los efectos del amparo directo, pues en todo caso, dicha interlocutoria constituye la última resolución dictada en un procedimiento incidental ventilado ante una autoridad jurisdiccional, situación que se equipara a la hipótesis prevista en la fracción III del artículo 114, de la Ley de Amparo, que literalmente señala lo siguiente: 'Artículo 114. ... III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido. Si de trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas



durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso. Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében'. No obstante, que el laudo arbitral no constituye una sentencia definitiva para los efectos del amparo, sí es la culminación de un procedimiento seguido en forma de juicio, lo cual permite establecer que la resolución dictada en el incidente de nulidad del laudo arbitral debe considerarse como un acto ejecutado fuera de juicio y, por ende, la resolución recaída al incidente, por equiparación, constituye la última resolución dictada en el procedimiento que inició con una etapa arbitral y culminó con una fase jurisdiccional en la que se busca, bien la homologación o bien la nulidad del laudo. Consecuentemente, en ese caso, debe estimarse que se actualiza, de manera analógica, el supuesto de procedencia del amparo indirecto, previsto en el artículo 114, fracción III, de la Ley de Amparo, pudiéndose reclamar no sólo la resolución recaída al incidente, sino también las demás violaciones cometidas dentro de dicho procedimiento incidental, como de hecho aconteció en la especie. Este Tribunal Pleno ha delimitado el sentido de la expresión 'última resolución', indicando que ésta debe ser entendida como aquella en la que se aprueba el cumplimiento de una resolución o sentencia; o en la que se declara la imposibilidad de darle cumplimiento. El contenido íntegro de la referida jurisprudencia es el siguiente: 'AMPARO INDIRECTO. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN «ÚLTIMA RESOLUCIÓN», A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE LA MATERIA. La referida disposición exige para la impugnación de los actos dictados en un procedimiento de ejecución de sentencia, como presupuesto de procedencia de la vía indirecta, que se reclame la última resolución dictada en dicho procedimiento. Ahora bien, este requisito tiene como finalidad, de conformidad con lo previsto en la exposición de motivos de la ley citada, evitar que se abuse del juicio de garantías, lo que se obtiene si la procedencia de éste contra violaciones sufridas en la ejecución de una sentencia, se limita a la impugnación de la 'última resolución' que se dicte en esa fase ejecutiva, resolución que debe ser entendida como aquella en la que se aprueba o reconoce de manera expresa o tácita el cumplimiento total de la sentencia o se declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la legislación invocada, al que se acude en forma analógica, ante la inexistencia de otro ordenamiento que proporcione una interpretación diferente.'. En esta tesitura, debe entenderse que el procedimiento incidental de homologación, con su respectiva resolución, equivale al reconocimiento expreso de la proce-



dencia del cumplimiento y ejecutabilidad del laudo arbitral y, de la misma manera, debe estimarse que la resolución incidental que declara la nulidad del laudo arbitral, equivale a la decisión jurisdiccional que declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento a dicho laudo.—Similares consideraciones tomó en cuenta la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la siguiente jurisprudencia: ‘LAUDO ARBITRAL, ACUERDOS DE HOMOLOGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, Y NO EL DIRECTO A QUE ALUDE EL 158 DEL MISMO ORDENAMIENTO. Cuando se reclama en juicio de garantías un laudo arbitral homologado a los acuerdos tendientes a declararlo, así como los actos de ejecución con relación al mismo, el procedente es el juicio de amparo indirecto ante los Jueces Federales, atento lo que al respecto dispone el artículo 114, fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, ya que por la complejidad de los mismos actos que se impugnan no se está en el caso de la sola sentencia definitiva que constituye el laudo arbitral homologado, para reclamarlo en amparo directo, conforme al señalamiento del artículo 158 del mismo cuerpo legal.’—Lo anterior lleva a considerar que, como ocurrió en la especie, si después de emitido el laudo arbitral éste fue impugnado y declarado nulo, dicha circunstancia obliga a considerar que no se surten las hipótesis de procedencia del amparo directo, porque en todo caso debe atenderse a la especial naturaleza jurídica del arbitraje, al hecho relevante de las impugnaciones del laudo arbitral, y a la naturaleza misma de los incidentes, en términos de la normatividad aplicable, según ha quedado explicado.—Debe ponerse de manifiesto que el sentido que informa la tesis de rubro: ‘ASAMBLEA GENERAL DE ACCIONISTAS. EL PROCEDIMIENTO EN FORMA DE INCIDENTE PREVISTO EN EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES TIENE LA NATURALEZA DE JUICIO Y, POR ENDE, LA SENTENCIA QUE LE PONE FIN ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL AMPARO DIRECTO.’, anteriormente transcrita, sostenida por la Primera Sala de este Alto Tribunal y que fue citada por el Tribunal Colegiado para apoyar su consideración, no es aplicable al caso específico que aquí se discute.—En efecto, dicha tesis está referida al ejercicio de una acción encaminada a obtener la convocatoria a una asamblea de accionistas, lo cual nada tiene que ver con el procedimiento incidental de impugnación de un laudo arbitral o con la especial naturaleza del arbitraje. El único elemento en común es que ambos se tramitan en la vía incidental, pero ese solo hecho no determina la procedencia del amparo directo, pues ello implicaría soslayar



las diferentes cuestiones que derivan del procedimiento arbitral, de la impugnación del laudo y de los efectos jurídicos de su homologación o de la declaratoria de nulidad, en los términos que han sido explicados.—Consecuentemente, deviene inexacta la conclusión del Tribunal Colegiado, en el sentido de que la resolución que declaró la nulidad del laudo arbitral, al ser una sentencia definitiva, puede ser reclamada en amparo directo, pues como ya quedó puntualizado, debe atenderse a las específicas características del arbitraje, a la naturaleza jurídica del laudo arbitral, a los efectos legales que produce la declaratoria de nulidad o de homologación, según ha quedado precisado, así como a las reglas para la tramitación de dichos incidentes, en términos de la normatividad aplicable.—En efecto, las consideraciones del Tribunal Colegiado resultan jurídicamente incorrectas, en la parte que equipara el concepto de ‘juicio’ contenido en el artículo 107 constitucional, con la referencia que de ese concepto hace, de forma genérica el artículo 14 del mismo ordenamiento.—Aun cuando el artículo 14 constitucional dice en su segundo párrafo que ‘nadie podrá ser privado de la vida, 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’, ello no implica que ese artículo fije un concepto de ‘juicio’ en el sentido procesal constitucional en que sí se pronuncia el 107 y, mucho menos, que pretenda definirlo como todo aquel proceso en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. El artículo 14 constitucional regula el derecho de defensa y la garantía de un debido proceso legal. La palabra juicio se contiene en ese precepto únicamente como una referencia a la existencia de un procedimiento o proceso, pero no por ello puede interpretarse, como lo hace el tribunal a quo, en el sentido de que implica una definición procesal específica de ‘juicio’, asimilable o aplicable a la que utiliza el artículo 107 constitucional, para los efectos del amparo. Más aún, existen multitud de actos de autoridad que igualmente se emiten y se producen en el contexto de un procedimiento, en el que por disposición del artículo 14 constitucional deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento (oportunidad de defensa, oportunidad probatoria, oportunidad de alegar y de recurrir) y no por ello adquieren automáticamente ni en forma alguna el carácter de sentencias definitivas o resoluciones que ponen fin a un juicio, para que en términos de la fracción V del artículo 107 de la Norma Suprema sean reclamables en amparo directo.—De ahí que, conforme a lo que se viene sosteniendo, resulte incorrecta la consideración del Tribunal Colegiado en el sentido de que el ‘juicio’ y las ‘sentencias o laudos o resoluciones que ponen fin a juicio’ a que se refiere la fracción V del artículo 107 constitucional alcanzan y abarcan a los pro-



cedimientos tramitados en vía incidental de nulidad de laudo arbitral y a las sentencias interlocutorias.—La técnica procesal exige la distinción de dichos conceptos, para efectos de las competencias atribuidas y los procedimientos establecidos en la Constitución en materia de juicio de amparo, que es distinto del alcance que el concepto juicio pueda tener respecto de la garantía de audiencia. Se trata, pues, de figuras procesales diferentes, que entrañan distintas causas, efectos y consecuencias, y cuya impugnación por la vía del amparo fue concebida y establecida en forma diferente por el Constituyente. Indudablemente, la lógica jurídica procesal está presente en la Constitución, pues la Ley Fundamental reconoce en el propio artículo 107, pero en su fracción VII, que existen actos que se emiten durante el juicio, fuera de juicio o una vez concluido éste, cuya impugnación es materia del amparo indirecto.—No todas las resoluciones de una autoridad jurisdiccional son sentencias definitivas, sino que las hay de otra naturaleza, forma y efectos. Por ello sus impugnaciones a través del juicio de garantías se siguen en procedimientos y ante autoridades jurisdiccionales distintas. La interpretación gramatical, reconocida como prioritaria en términos del artículo 14 constitucional, in fine, impone la necesidad de que se atienda en primer lugar a la letra de la norma. Así, el significado de los términos, el rigor constitucional y la técnica jurídica procesal obligan a concluir que un juicio no es lo mismo que un incidente.—Por ello, debe concluirse que la nulidad de un laudo arbitral, necesariamente debe ser solicitada y tramitada como una cuestión incidental, pues su marco de referencia es el juicio arbitral sustanciado entre las partes y su materia no es otra que la determinación de validez o invalidez del laudo arbitral, emitido en función de que se actualicen o no las hipótesis taxativamente establecidas en la ley, que sólo se refieren a cuestiones relativas al respeto del orden público y al aseguramiento de que las partes hubiesen tenido la oportunidad de defensa que para los juicios seguidos ante autoridad formalmente judicial se encuentra contemplada en el derecho aplicable.—De ahí que, para efectos procesales, los conceptos de juicio e incidente no sean lo mismo; por ende, no tienen los mismos alcances, ni la misma materia, ni los mismos efectos. Por ello, si el artículo 107 constitucional, relativo al juicio de amparo, incluye en sus postulados la palabra 'juicio', de ninguna manera puede interpretarse que se refiere y alcanza a los incidentes, más aún si se toma en cuenta que en el ordenamiento jurídico mexicano, la denominación de 'sentencias interlocutorias' se utiliza para designar a las resoluciones judiciales que ponen fin a una cuestión incidental. Por tanto, las sentencias definitivas no pueden confundirse con las interlocutorias, no sólo porque aquéllas se dictan en un juicio y éstas en un incidente, sino porque sus materias son distintas. Las



primeras deciden el litigio en lo principal, en lo sustantivo; mientras que las segundas sólo se refieren a cuestiones adjetivas adicionales o accesorias.—Desde el punto de vista de su materia decisoria, la definitividad de un fallo consiste en que éste dirima la contienda fundamental, diciendo el derecho sobre la acción y sobre las defensas y excepciones opuestas, sin que se comprenda, dentro de dichos elementos, a las resoluciones que decreten el sobreseimiento del juicio respectivo, contra las que procede el amparo bi-instancial. Dicho procedimiento, a nivel del juicio de amparo se traduce en un medio de control de la legalidad sustantiva y de la legalidad procesal, para enmendar los errores '*in iudicando*' e '*in procedendo*', que se hubiesen cometido en los juicios civiles, penales, administrativos o del trabajo.—Por ello, al interpretar el texto constitucional, en todo caso debe considerarse la literalidad del mandato que contiene. En el caso, dichos significados y distinciones llevan a concluir que al regular el procedimiento del juicio de amparo, el Poder Constituyente estableció en el artículo 107, fracción V, constitucional, que los Tribunales Colegiados de Circuito sólo tienen competencia para resolver los juicios de amparo directo que se promuevan en contra de las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin a un juicio, esto es, a un juicio en lo principal.—El propio Constituyente estableció que los actos por los que no se pone fin a un juicio en lo principal, ya sea porque no ha culminado o ya culminó pero se dictó una resolución fuera de él o simplemente no existe en el caso, son atacables en la vía del amparo indirecto. La necesidad de que el acto de autoridad deba ser definitivo para el efecto de que pueda ser reclamado en juicio de amparo, ya sea porque no admita recurso o porque ya se hubiesen agotado los medios ordinarios de defensa que en su contra procedan, no debe confundirse con el concepto de sentencia definitiva o resolución que pone fin a un juicio a que se refiere la fracción V del artículo 107 constitucional, ya que se trata de conceptos distintos.—De ahí que, como se ha venido sosteniendo si incidente no es lo mismo que juicio, y sentencia interlocutoria no es lo mismo que sentencia definitiva o resolución que pone fin a un juicio, por más que esa interlocutoria sea un acto definitivo para efectos de impugnación en juicio de amparo, entonces la materia incidental no encuadra dentro del supuesto de la fracción V del artículo 107 constitucional. Ello con mayor razón si se considera que existe otra fracción del mismo artículo que sí incluye expresamente un género de actos en donde la naturaleza de los incidentes y las sentencias interlocutorias encuadran perfectamente, como lo es la fracción VII. Por ello los términos 'juicio' o 'resolución que pone fin al juicio', no pueden ser interpretados de la misma manera, ni tener el mismo alcance y sentido para el ar-



título 14 constitucional, que establece la garantía de audiencia; que para el 107, fracciones V y VII, que regulan el juicio de amparo.—Todo lo antes dicho permite concluir que los incidentes de nulidad de laudo arbitral y las sentencias interlocutorias que los resuelven, por no existir en sí mismos, sino sólo en función de un juicio arbitral (que para esos efectos es el juicio principal), por no referirse a la integridad de una controversia sino solamente a una cuestión adjetiva y por no poner fin a un juicio en lo principal, no son juicios ni sentencias definitivas para efectos del artículo 107 constitucional. A mayor abundamiento, es menester considerar que la interpretación adecuada del texto constitucional y de la realidad jurídica que regula, según impera en el orden jurídico mexicano e internacional, el juicio arbitral es aquel respecto del cual el incidente de nulidad de laudo arbitral resulta incidental o accesorio.—En efecto, en el incidente de nulidad de laudo arbitral sólo se incluyen cuestiones adjetivas, no sustantivas, que se encuentran establecidas en forma limitativa y que no tienden a resolver el fondo de la controversia suscitada entre las partes. Es decir, en el juicio arbitral, una vez que existe un acuerdo arbitral dentro del cual encuadra la controversia concreta (como sucede en la especie), al establecerse los presupuestos procesales, se llevan a cabo las etapas de un juicio principal propiamente dicho con sus formalidades esenciales. Además, los árbitros tienen y ejercen jurisdicción, es decir, están investidos por las partes, con autorización y sanción de la ley, de la facultad exclusiva de decidir la controversia o disputa con fuerza vinculativa para las partes. En otras palabras, en el arbitraje se establece una verdadera relación jurídico-procesal entre las partes y el órgano jurisdiccional, que es el árbitro o el tribunal arbitral. Se siguen los trámites y formalidades del juicio arbitral y finalmente el órgano resuelve la controversia a través de una resolución definitiva que pone fin al juicio arbitral y que se llama laudo. Cuestión muy diferente es que ese laudo sea o no ejecutable por sí mismo y que los árbitros sean o no autoridades para efectos del juicio de amparo. Estos temas nada tienen que ver con la naturaleza del arbitraje como verdadero juicio y del laudo como sentencia que le pone fin.—Esta concepción es coherente con los tratados internacionales suscritos por México, en particular la Convención de Nueva York de 1958 y la Convención de Panamá de 1975, que están de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y constituyen Ley Suprema de la Unión. En dichos tratados se reconoce el concepto de arbitraje como juicio, esto es, como procedimiento en el que los árbitros ejercen la jurisdicción por voluntad de las partes y en el que se emite un laudo que las vincula y que materialmente es una sentencia. Asimismo, es congruente con la realidad social,



política, cultural, económica y jurídica que se vive en el mundo y en el país, donde el arbitraje se contempla, opera y funciona cada vez con mayor frecuencia y eficacia como un medio para resolver las controversias por parte de un tercero, con fuerza vinculatoria para las partes."

Efectivamente, aun cuando en el amparo directo en revisión cuya ejecutoria se cita para sustentar la presente resolución se haya analizado la sentencia dictada en una interlocutoria y ahora se trata de la diversa emitida en el juicio especial a que se ha venido haciendo referencia; lo cierto es que los motivos que el Pleno de este Máximo Tribunal tuvo para sustentar la procedencia del amparo indirecto en contra de la resolución que se emita en cuanto a la nulidad, reconocimiento o ejecución de laudos, son idóneos para considerar que no obstante el dictado de la misma en un juicio especial, carece de las características necesarias para ser considerada una sentencia definitiva, no obstante que sea la última resolución dictada en el juicio especial respectivo y que en su contra no proceda recurso alguno, pues en la ejecutoria cuyas consideraciones han quedado transcritas, se establece que en materia civil, incluyendo la mercantil que nos ocupa, el amparo directo únicamente procede cuando el acto reclamado (sentencia definitiva) pone fin al juicio en el que se hicieron valer ciertas pretensiones al cobijo de cierta clase de acciones.

Además, la improcedencia del amparo directo, quedó destacada al estimarse que el procedimiento del artículo 1457 del Código de Comercio no se instaure en el ejercicio de una acción personal, ni real ni del estado civil, pues su objeto (nulidad de laudo) no es ni equivale a hacer efectivo un derecho personal, ni uno real, ni está referido al estatuto civil de la persona física; razón por la que la sentencia con la que culmina el juicio especial respectivo, no puede reputarse igual a las que ponen fin a juicios del orden civil; ya que por sentencia definitiva para el amparo directo, se entiende la que decide el juicio en lo principal, estableciendo el derecho en cuanto a la acción y la excepción que hayan motivado la *litis-contestatio*.

En consecuencia, si el juicio especial de nulidad, o reconocimiento y ejecución, no nace de una acción civil (personal, real o del estado civil) aun cuando culmine con una resolución contra la cual no procede recurso, no puede reputarse como sentencia definitiva por la que se pone fin al juicio para los efectos del amparo directo; siendo que en su contra procede el diverso indirecto, al



tratarse de una determinación tomada por un tribunal judicial, emitida después de concluido el juicio.

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 los siguientes título, subtítulo y texto:

LAUDO ARBITRAL. EN CONTRA DE LA SENTENCIA EMITIDA EN EL JUICIO ESPECIAL EN QUE SE DILUCIDE SU NULIDAD, O BIEN, SU RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. El juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje a que se refieren los artículos 1470 y 1471 del Código de Comercio, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de enero de 2011, que procede para solicitar la nulidad de un laudo arbitral, así como su reconocimiento y ejecución, no nace del ejercicio de una acción civil (personal, real o del estado civil), motivo por el cual, aun cuando culmine con una resolución en contra de la que no procede recurso, ésta no podrá reputarse como sentencia definitiva por la que se pone fin al juicio para los efectos de la procedencia del amparo directo, en términos del artículo 170 de la Ley de Amparo; ello, en virtud de que el mismo, en materias civil y mercantil, únicamente procede cuando el acto reclamado pone fin al juicio en el que se hicieron valer ciertas pretensiones al cobijo de cierta clase de acciones. Por lo que si el laudo arbitral constituye la culminación de un procedimiento seguido en forma de juicio, que vincula a las partes contendientes, quienes se sometieron a la decisión de un tercero en ejercicio de la autonomía de su voluntad, y en el juicio especial de referencia, sólo se dilucida lo atinente a la nulidad del laudo arbitral, o bien, su reconocimiento y ejecución; entonces, la sentencia en el juicio especial, cuya procedencia se limita a cuestiones adjetivas y no sustantivas, que se encuentran establecidas en forma limitativa, y que no tienden a la resolución del fondo de la controversia suscitada por las partes; es reclamable a través del juicio de amparo indirecto, de acuerdo con lo previsto en la fracción IV del artículo 107 de la Ley de Amparo, ya que esencialmente se trata de una resolución proveniente de un tribunal materialmente jurisdiccional, dictada en un procedimiento especial seguido después de que concluyó la controversia principal, en el caso, el procedimiento arbitral que resolvió las pretensiones de los interesados.

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: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los emitidos por el Ministro Luis María Aguilar Morales, y el presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva 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 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. 87/2019 (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 253, con número de registro digital: 2021235.



OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DONDE SE ENCUENTRE EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRE RECLUIDA LA PERSONA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 343/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO. 16 DE OCTUBRE DE 2019. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN MANIFESTÓ QUE ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO POR CONSIDERACIONES DISTINTAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: ANA MARCELA ZATARAIN BARRETT.

II. Competencia

7. Esta Primera Sala es legalmente competente para conocer y resolver la contradicción de tesis entre los citados órganos colegiados, de conformidad con una interpretación extensiva y teleológica de los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 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 a este Alto Tribunal le compete conocer de las contradicciones de tesis entre las sustentadas por órganos de diferentes Circuitos.

III. Legitimación

8. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en Uruapan, autoridad legitimada para denunciar la posible contradicción de tesis, de conformidad con lo previsto por el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo.



IV. Existencia de la contradicción

9. En principio, debe destacarse que el Tribunal Pleno estableció en 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.", 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.³

10. Del citado criterio se evidencia que la existencia de la contradicción de criterios 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 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 los órganos judiciales relativos, sino que tan solo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

11. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de 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 una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito o los Plenos de Circuito, según corresponda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que preva-

³ Visible 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».



lezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

12. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a. 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.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre 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

c. Que 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. Tales requisitos se encuentran en las jurisprudencias 1a./J. 23/2010⁴ y 1a./J. 22/2010,⁵ de rubros: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO." y "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

⁴ Emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, correspondiente a marzo de 2010, página 123, «con número de registro digital: 165076».

⁵ Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, a marzo de 2010, página 122, «con número de registro digital: 165077».



14. A continuación, se precisan las razones por las cuales se considera que en el caso concreto sí se actualizan todos los requisitos enunciados.

15. **Posturas contendientes.** En primer orden se sintetizan las consideraciones en que los órganos contendientes basaron sus resoluciones, las que servirán para dar respuesta a las interrogantes de si existe o no una contradicción de criterios.

Pleno en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, con sede en Guanajuato, Guanajuato

16. El referido Pleno de Circuito resolvió la **contradicción de tesis *******,⁶ en sesión de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, de la cual se considera oportuno destacar los datos siguientes:

- Determinó que existía contradicción de criterios entre los tribunales contendientes, debido a que se ocuparon de la misma cuestión jurídica, arribando a conclusiones distintas. Para evidenciar lo anterior, sostuvo que en todos los casos la demanda de amparo fue presentada por grupos de personas internas en el centro de reinserción social, quienes señalaron como responsables a las autoridades penitenciarias de ese establecimiento, quienes estaban obligadas a proporcionarles atención médica y porque en las ejecutorias materia de la denuncia, se indicó como acto reclamado **la omisión de las autoridades penitenciarias de brindar atención médica a los internos y de suministrarles los medicamentos indicados para sus padecimientos.**

- Para sostener lo anterior, indicó que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del mismo Circuito, estimó que la omisión reclamada se traducía en un hecho que conlleva una ejecución material, en tanto el acto, aparentemente negativo, produce un efecto positivo resultante de privar de un derecho al particular de la asistencia médica; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de

⁶ De acuerdo a los antecedentes expuestos en la resolución respectiva, los actos reclamados por los tribunales contendientes consistieron en "**la omisión de brindarles atención médica y de proporcionarles los medicamentos que requieren para los padecimientos que los aquejan**" (páginas 7 y 9 de la resolución).



Circuito de idéntica materia y circunscripción, consideró que el acto reclamado no requería de tal ejecución material.

- Consideró que el origen de la discrepancia de criterios surgió con motivo del entendimiento de la ejecución material del acto reclamado, puesto que, dijo, a partir de su conceptualización es que se estima, por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito, que la omisión de las autoridades responsables de brindar atención médica y suministrar medicamentos a la población penitenciaria, produce un efecto material, una objetivación de la conducta, determinó su competencia; mientras que el otro considera que ello no es así, pues la inactividad de que se acusa a las autoridades del centro de reclusión, ninguna ejecución material produce.

- De la misma forma, sostuvo, es sólo hasta que se concluye, por parte de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, si el acto reclamado produce ejecución material, o no, es que se llega a la conclusión relativa a cuál de los órganos jurisdiccionales corresponde el conocimiento del asunto, en términos de las reglas previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo.

- Una vez expuesto lo anterior, **determinó que quien debe conocer del juicio de amparo indirecto es el Juez de Distrito que tenga competencia legal sobre el centro penitenciario donde se encuentre interna la persona.** Para justificar lo anterior, en principio señaló que los artículos 34 y 72 a 80 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establecen a las autoridades penitenciarias el deber ineludible de garantizar a los internos de un centro de reclusión la atención médica que requieren.

- Asimismo, indicó que esta Alta Corte al resolver el amparo directo en revisión 1359/2015, sostuvo que en nuestro sistema jurídico las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos sino también a través de actos negativos u omisiones.

- Del mismo modo, indicó que las autoridades penitenciarias se encuentran obligadas a brindar atención médica a la población del establecimiento, y si durante la tramitación del juicio de amparo se llegara a demostrar **que ese**



deber fue incumplido, dicha inactividad configuraría una omisión reconocida como tal en el ámbito jurídico, con los efectos positivos resultantes de la inobservancia de tal obligación.

- Así, el Pleno de Circuito **concluyó que la omisión de las autoridades penitenciarias de brindar a los internos la atención médica que requieran, constituye un acto negativo que produce efectos positivos ejecutables materialmente. Lo anterior, porque tal inactividad conlleva a la alteración y agravamiento del estado de salud de los quejosos, pues las reglas de la lógica indican que la mayoría de las enfermedades no se resuelven de manera natural, sino que es necesario la intervención de un agente que aporte un tratamiento médico que equilibre la corporeidad o la psique de la persona.**

- Finalmente, precisó que la regla de competencia que debía prevalecer es la prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, la cual finca competencia a favor del Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar en el que deba, trate, se esté o se haya ejecutado el acto reclamado, pues la privación de ese derecho humano a la salud sí materializa una consecuencia en la integridad física de los quejosos.

- Las consideraciones sintetizadas dieron origen a la jurisprudencia número PC.XVI.P. J/3 P (10a.),⁷ que dice: "COMPETENCIA TERRITORIAL PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO EN EL QUE SE RECLAME LA OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A LOS INTERNOS EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN. RECAE EN EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL LUGAR AL QUE CORRESPONDA EL DOMICILIO DEL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO, AL SER UN ACTO NEGATIVO CON EFECTOS POSITIVOS. De lo sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.), de título: 'CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD.', se advierte que para que la inactividad de la autori-

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Plenos de Circuito, Décima Época, Libro 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2124, «con número de registro digital: 2019492».



dad constituya, en el ámbito jurídico, una omisión, es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. Por otra parte, los artículos 34 y 72 a 80 de la Ley Nacional de Ejecución Penal imponen a las autoridades penitenciarias la obligación de garantizar atención médica a los internos bajo su resguardo, en tutela al derecho humano a la salud. Ahora bien, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la ejecución material de un acto reclamado no atiende solamente a su contenido –en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o la prohibición de llevar a cabo algo–, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real. Así, la omisión de las autoridades penitenciarias de brindar atención médica a los internos bajo su resguardo constituye un acto negativo con efectos positivos, pues produce una afectación que trasciende a la materialidad, ante la alteración o agravamiento de su estado de salud, por lo que posee el atributo de ser ejecutable materialmente. Con base en lo anterior, se concluye que la regla de competencia por territorio a la que hay que acudir, es la prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, que finca los atributos para conocer de la demanda relativa, a favor del Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar en el que deba, trate, se esté o se haya ejecutado el acto reclamado, es decir, en el domicilio del establecimiento penitenciario."

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, Jalisco

17. El citado Tribunal Colegiado falló el **recurso de queja** *****; en sesión de once de julio de dos mil diecinueve, del cual se considera oportuno destacar los siguientes datos:

18. **Juzgado de amparo.** El asunto derivó de una demanda de amparo promovida por personas reclusas en un centro penitenciario ubicado en Puente Grande, Jalisco, la cual fue recibida en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán, con sede en Uruapan, el once de junio de dos mil diecinueve, donde fueron señalados como actos y autoridades responsables los siguientes:



Acto reclamado:

- La **omisión y negativa** de las autoridades responsables de brindarles atención médica, medicamento adecuado y ser valorados por los especialistas en traumatología y otorrinolaringología.⁸

Autoridades responsables:

- Director general del Centro Federal de Readaptación Social número Dos "Occidente".
- Titular o encargado del Departamento de Servicios Médicos del Centro Federal de Readaptación Social número Dos "Occidente".

19. Por acuerdo de once de junio de dos mil diecinueve, el **Juez Sexto de Distrito en el Estado de Michoacán**, con residencia en Uruapan, registró la demanda y se declaró legalmente incompetente para conocer de la misma en términos del artículo 37 de la Ley de Amparo, declinando competencia a favor del Juez de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, remitiéndola a la oficina de correspondencia común respectiva.

20. El catorce de junio de dos mil diecinueve, el **Juez Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con sede en Zapopan**, aceptó la competencia declinada y desechó de plano la demanda de amparo al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, en relación con los diversos numerales 112 y 113, todos de la Ley de Amparo.

21. **Recurso de queja.** Inconforme con dicho fallo, el representante común de los quejosos interpuso recurso de queja, del que conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, con residencia en Zapopan, quien determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

⁸ Esto se aprecia de la transcripción que al respecto realizó el Tribunal Colegiado correspondiente.



- Destacó que el acto reclamado consistente en la falta de atención médica por diversos especialistas y la negativa de proporcionar medicamentos a los quejosos es un acto de naturaleza omisiva que no demanda ejecución material.

- Lo anterior, dijo, porque el acto señalado es de naturaleza omisiva, dado que no puede soslayarse que en el caso concreto, que lo pretendido por los quejosos es que con la promoción del juicio de amparo, es que las autoridades responsables les proporcionen atención médica por parte de especialistas que indicaron, así como los medicamentos reclamados.

- Con motivo de ello, estimó que se actualizaba el supuesto previsto en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, por lo que estimó competente para conocer de la demanda de amparo, el Juez de Distrito ante quien se presentó ésta, por lo que revocó el acuerdo recurrido y ordenó al Juzgado Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Jalisco, que se declarara legalmente incompetente para conocer de dicha demanda y que la remitiera al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Michoacán, con residencia en Uruapan, dado que ante éste se presentó la misma.

22. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala los órganos contendientes al resolver las cuestiones litigiosas, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

23. De lo referido en párrafos anteriores, se advierte que los órganos en disputa, para determinar qué Juez de Distrito es legalmente competente en **términos del artículo 37 la Ley de Amparo para conocer de la demanda de amparo promovida por personas internas en un centro de reinserción social, cuando el acto reclamado consiste en la omisión por parte de las autoridades penitenciarias de proporcionarles atención médica.**

24. En efecto, en el caso concreto **el Pleno en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** al resolver la contradicción de tesis *********, concluyó que quien debe conocer del juicio de amparo contra los referidos actos es el Juez de Distrito que tenga competencia legal por territorio sobre el centro penitencia-



rio donde se encuentre interna la persona, esto en términos del artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo. Lo anterior, bajo el argumento central de que tal acto –omisión–, constituye un acto negativo con efectos positivos ejecutables materialmente en la persona interna, quien resentirá tal omisión con el agravamiento de su salud.

25. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** estimó que los citados actos al ser de naturaleza omisiva carecían de ejecución material, por lo que la competencia surte a favor del Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda de conformidad con la hipótesis prevista en el artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

26. **Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los órganos contendientes existió **un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.**

27. **Existencia de la contradicción.** El **Pleno en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** determinó que cuando en amparo indirecto se reclame la **omisión** de proporcionar atención médica y el suministro de medicamentos a personas recluidas en un centro de reinserción social, la competencia para resolver dicho juicio surte en favor del Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el lugar al que corresponda el domicilio del centro penitenciario donde se encuentre recluida la persona, dado que la omisión reclamada se traduce en un hecho que conlleva una ejecución material, en tanto el acto "aparentemente negativo" produce un efecto positivo en la salud del particular, quien resiente la omisión reclamada, lo anterior de conformidad con el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

28. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** consideró que cuando en amparo indirecto se reclame la **omisión** de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica y la **negativa** de proporcionarle los medicamentos requeridos por la persona privada de su libertad, la competencia para resolver dicho juicio surte en favor del Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda, pues estimó que la omisión de brindar atención médica y proporcionar medicamentos es un acto



de naturaleza omisiva y en consecuencia no requiere ejecución material de conformidad con el artículo 37, párrafo tercero, de la Ley de Amparo.

29. De lo anterior se advierte, la **existencia de un punto de toque respecto a un tema** entre los criterios de los órganos contendientes, específicamente, en relación al **Juez de Distrito que debe conocer –competencia legal– de una demanda de amparo, cuando se reclame la omisión, por parte de las autoridades penitenciarias de proporcionar a una persona privada de su libertad atención médica.**

30. Lo anterior se sostiene, porque **uno de ellos consideró –Pleno de Circuito–** que dicha omisión constituye un acto negativo con efectos positivos, por lo que es legalmente competente para conocer del juicio de amparo indirecto el Juez de Distrito con jurisdicción en el lugar del domicilio del centro de reclusión en que se encuentre privado de su libertad el quejoso, de conformidad con el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

31. En cambio, el **otro órgano contendiente –Tribunal Colegiado–** consideró que tal acto constituye una omisión que no requiere ejecución material, por lo que debe conocer del juicio de amparo indirecto el Juez de Distrito ante quién se haya presentado la demanda, sin importar el lugar en el cual se encuentre interno el quejoso, en términos del artículo 37, último párrafo, de la Ley de Amparo.

32. Así, resulta claro que, ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los órganos contendientes arribaron a conclusiones diferentes, ello en **cuanto a determinar qué Juez de Distrito es legalmente competente para conocer de una demanda de amparo cuando una persona privada de su libertad reclama a las autoridades penitenciarias la omisión de proporcionarle atención médica.**

33. Ahora bien, es importante puntualizar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no inadvierte que el Tribunal Colegiado contendiente **analizó en el citado recurso de queja lo que también fue reclamado como acto en la demanda de amparo, esto es, la negativa –además de la omisión de asistencia médica– de proporcionar los medicamentos reque-**



ridos por la persona privada de su libertad y, por su parte, el Pleno de Circuito desarrolló su doctrina en su resolución respecto a actos consistentes en la **omisión de proporcionar los medicamentos requeridos por la persona privada de su libertad**.

34. Sin embargo, **ese punto en particular no puede ser materia de la presente contradicción**, debido a que por su naturaleza, los actos omisivos y los actos negativos poseen características diferentes, por lo que no pueden equipararse y de hacerse ello resultaría incorrecto, dado que las negativas de las autoridades no están conectadas con ninguna razón que suponga el incumplimiento de algún deber sino con una petición por parte del justiciable, ante quien le fue negada su solicitud o petición, mientras que las omisiones sí lo están, como luego se verá, de ahí que una omisión no puede equipararse con una negativa, y por ese motivo dicho acto-tema se excluye de la presente contradicción.

35. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción**. Pues bien, los puntos de vista de los órganos contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, respecto a supuestos fácticos idénticos, dan lugar a la formulación de la siguiente interrogante:

¿En términos del artículo 37 de la Ley de Amparo qué Juez de Distrito es legalmente competente para conocer de una demanda de amparo promovida por una persona privada de su libertad cuando reclama la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionarle atención médica?

V. Consideraciones y fundamentos

36. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sostenido en esta ejecutoria, donde se determina que cuando una persona privada de su libertad reclame la omisión por parte de las autoridades penitenciarias de proporcionarle atención médica **resulta legalmente competente el Juez de Distrito que resida en el domicilio del centro de reclusión en el que se encuentre privado de su libertad el quejoso**, pues tal omisión posee consecuencias que se materializan en un plano fáctico, por la



situación particular del reclamo y en la que se encuentra el peticionario de amparo frente a la autoridad, por lo que es dable concluir que el mismo, sí tiene ejecución material.

37. Con motivo de ello, debe ceñirse a la regla que establece el **artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo**,⁹ que establece que si el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto tiene ejecución material, la competencia se surte a favor del Juez que resida en la jurisdicción donde se materializan los efectos. Esto es, donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado ya el acto reclamado.

38. En efecto, la naturaleza de la omisión de proporcionar atención médica por parte de las autoridades penitenciarias, **en realidad no se trata de una omisión simple sin efecto alguno**, dado que sí produce consecuencias materiales en el estado de salud de las personas privadas de la libertad ya que la mayoría de las enfermedades y/o padecimientos no se resuelven de forma natural, sino que requieren la intervención de un agente externo que aporte sus conocimientos en el campo de la medicina para equilibrar el estado de salud comprometido, sea a manera de revisión, o bien, en aras de proporcionar un tratamiento médico determinado, cuando una persona tiene un quebranto evidente en su salud.

39. Así, mientras no se proporcione la asistencia médica correspondiente a la persona privada de su libertad, la cual el Estado, a través de las autoridades penitenciarias, se encuentra obligado a garantizarle, dado que aquél se encuentra bajo la tutela de éste, la persona reclusa padecerá de esa falta de dicha atención, así como las consecuencias en su salud que ello conlleva.

⁹ El cual dice:

"Artículo 37. 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.

"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, es competente el Juez de distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el Juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."



40. Ahora bien, con la finalidad de explicar mejor lo anterior, en principio se considera oportuno examinar la naturaleza del acto reclamado en los supuestos sometidos a contradicción, sólo que para ello primero debe estudiarse la forma en la cual se dividen los actos de forma genérica de acuerdo a su naturaleza y consecuencias. Así, los actos se dividen en:

1. Positivos

2. Negativos

- Actos negativos simples
- Actos negativos con efectos positivos;
- Actos prohibitivos

3. Omisivos o abstenciones

41. Los actos **positivos** son aquellos que implican un hacer voluntario y efectivo de la autoridad responsable, es decir, consisten en una actividad que el gobernado estima violatoria de sus derechos fundamentales, por lo que se traducen en un hacer o un no hacer e implican una acción, una orden, una privación o una molestia.

42. Por su parte, los actos **negativos** son aquellos en los que la autoridad se rehúsa a satisfacer la pretensión del gobernado. Esto es, la autoridad ha hecho manifestación de voluntad para no conceder al quejoso lo que a él presuntamente le corresponde.¹⁰

43. Dentro de los actos negativos, se manifiesta una conducta positiva de las autoridades que se traduce en un **no querer o no aceptar lo solicitado por el gobernado**. En esta clase de acto se manifiesta con la conducta de las autoridades, que niegan lo que los gobernados les solicitan.

¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008). *La suspensión del acto reclamado en el amparo*. Figuras procesales constitucionales. México. pág. 20.



44. En ese sentido, los actos negativos se subdividen en: i) actos negativos simples; ii) actos negativos con efectos positivos; y, iii) actos negativos prohibitivos.

45. Actos **negativos simples**, son aquellos en los que la autoridad responsable se rehúsa expresamente a acceder a la pretensión del gobernado. Para que se actualice la existencia de los actos negativos, debe existir una respuesta por parte de la autoridad donde se niegue la pretensión solicitada.

46. Actos **negativos con efectos positivos** son aquellos que en apariencia son negativos; sin embargo, en realidad producen los efectos de un acto positivo, pues la autoridad no sólo exterioriza una negativa con relación a la pretensión del gobernado, sino que además impone cargas concretas fácilmente identificables. Así, se distinguen de los actos puramente negativos por sus efectos, los cuales, se traducen generalmente en la imposición de obligaciones a los gobernados.

47. Por tanto, se diferencian de los actos negativos en los efectos positivos, que se traducen en actos efectivos de las autoridades apartándose del rehusamiento que caracteriza a los actos puramente negativos.

48. Actos **negativos prohibitivos** son los que establecen una obligación de no hacer al gobernado o que limitan su conducta. Se caracterizan porque la autoridad conmina al obligado a un no hacer, por lo que se traduce en un verdadero hacer de la autoridad consistente en imponer al gobernado una obligación de abstenerse de llevar a cabo determinada conducta, lo que entraña una limitación a la actividad del gobernado. Por ello, los actos prohibitivos son una modalidad de los actos positivos, en la medida en que involucran el quehacer de la autoridad responsable para establecer una limitación en perjuicio del quejoso.

49. Finalmente, **los actos omisivos o abstenciones**, son aquellos en los que las autoridades incumplen con un deber de hacer legal o constitucional, lo cual se traduce en una afectación para el gobernado. Para tener por actualizada la omisión, debe existir previamente la obligación para la autoridad de un hacer determinado, conforme lo disponga la norma legal correspondiente, para que se traduzca la omisión.



50. En efecto, al resolver el amparo en revisión 1241/1997, esta Primera Sala puntualizó que para estar en aptitud de precisar la certeza o falsedad de un acto de naturaleza **omisiva** cuando se le imputa a determinada autoridad, debe acudirse en principio a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar esa conducta, es decir, **antes de pronunciarse sobre una posible omisión es necesario identificar si existe obligación jurídica de actuar en la forma que la quejosa indica, porque de no ser así se llegaría a la conclusión errónea de que cualquier omisión reclamada fuera cierta soslayando la exigencia objetiva de que se debe obrar en determinado sentido.**

51. Adicionalmente, al resolver el amparo directo en revisión 978/2007, esta Primera Sala precisó que no deben confundirse las nociones de actos negativos y omisivos ("no hacer" y "omisión"). Ello es así, pues la diferencia entre ellas es que los estados de inacción no están conectados con ninguna razón que suponga el incumplimiento de algún deber, **mientras que las omisiones sí lo están.** Así, muchas de las cosas que no hacemos pertenecen simplemente a la dimensión del no hacer, la cual no tiene ninguna repercusión en términos normativos; en cambio, aquellas cuestiones que no hacemos, pero que por alguna razón teníamos el deber de hacerlas, constituyen las llamadas omisiones.

52. Expuesto lo anterior, ahora para verificar si los actos consistentes en la omisión de proporcionar atención médica a personas internas en un centro de reinserción social por parte de las autoridades penitenciarias poseen efectos y/o consecuencias en la persona privada de su libertad en dicho lugar, resulta indispensable exponer la naturaleza de los derechos que gozan las personas privadas de su libertad y luego examinaremos la normatividad que regula sus condiciones de internamiento dentro de un establecimiento penitenciario, particularmente por lo que toca al derecho fundamental a la salud.

53. Lo anterior, tiene como finalidad primordial evidenciar que existe una obligación por parte de la autoridad penitenciaria de proporcionar atención médica a las personas privadas de su libertad, así como que cualquier omisión al respecto conlleva un efecto o consecuencia en detrimento de ésta, lo que de suyo nos llevará a concluir que tales omisiones por sus particularidades espe-



ciales, sí llevan aparejadas una ejecución material, específicamente respecto a la persona interna que reclama tal omisión.

54. Pues bien, este Alto Tribunal al resolver el amparo en revisión 1219/2016 determinó que, si bien la pena privativa de libertad comporta necesariamente una afectación inherente a diversos derechos humanos, existen ciertos derechos que deben ser considerados como insuspendibles, entre los que deben considerarse el derecho a la salud.

55. En efecto, en dicho amparo en revisión esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que con motivo de la privación de la libertad de una persona existen derechos **a) suspendidos; b) insuspendibles; y, c) modulados o restringidos**. La clasificación anterior atiende directamente al impacto que tiene la pena privativa de libertad en un derecho concreto.

56. Los derechos "**suspendidos**", son aquellos que por la propia naturaleza de la pena se han perdido temporalmente durante su compurgación. El ejemplo paradigmático del mismo es el derecho a la libertad. La pena privativa de libertad naturalmente implica que este derecho se ha limitado a la persona de forma absoluta y es el Estado quien controla la totalidad del mismo, siempre que en ese ejercicio no infrinja derechos constitucionales ulteriores de la persona.

57. Los derechos "**insuspendibles**", por otro lado, son aquellos que, sin importar que se esté compurgando una pena privativa de libertad, deben seguir gozándose por la persona de forma irrestricta. Ejemplos de ello es **el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la integridad personal y trato digno, prohibición de tortura, u otros**.¹¹ **En estos casos, la posición del Estado como garante absoluto de los mismos le implican obligaciones de tutela. La compurgación de una pena privativa de libertad no puede justificar en momento alguno la pérdida de algún derecho de esta naturaleza.**

¹¹ Cfr. P. LXIV/2010, de rubro: "DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 26, «con número de registro digital: 163167».



58. Finalmente, se encuentran los derechos que podríamos llamar "**modulados o restringidos**". Es decir, derechos que no han constituido materia de la pena –como lo es la libertad– pero accesoriamente sufren afectaciones inherentes por la nueva condición especial del sujeto privado de su libertad. Ejemplos de lo anterior son los derechos a la libre asociación, libertad de expresión entre otros.

59. Tales derechos no se encuentran suspendidos o restringidos en detrimento del sentenciado sino que, por razones de espacio, seguridad, reclusión en el centro de reinserción, etcétera, no pueden ejercerse de la misma forma en que se ejercían anteriormente, por lo que el Estado tiene, por razones inherentes de la propia reclusión, una calidad instrumental o de facilitador de los mismos, e inclusive, una posición especial de garante por parte del órgano encargado de ejecutar la privación de libertad, dado que las autoridades penitenciarias ejercen control y dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia y, por ende, quien debe hacer posible el ejercicio y goce de tales derechos en la medida que sea posible.

60. Como se dijo textualmente en la acción de inconstitucionalidad 24/2012¹² "los derechos de las personas privadas de la libertad subsisten y **están limitados solo en atención a la pena que purgan**" pues "a las personas privadas de libertad les corresponde el goce de todos los derechos fundamentales ... con excepción de aquellos derechos que deban ser contenidos por la naturaleza del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria".

61. Una vez expuesto lo anterior, ahora en aras de establecer la obligación de las autoridades penitenciarias de proporcionar asistencia médica a las personas, ahora cabe recordar que al resolver la contradicción de tesis 57/2018, esta Primera Sala señaló que una **condición de internamiento es cualquier medio u acto que garantice una vida digna y segura a la persona privada de su libertad dentro del centro de reinserción social**, siendo, entre otros, el suministro de agua corriente y potable, alimentos, **prestación de servicio médico o asistencia**

¹² Foja 91 de la sentencia.



médica, ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación, conclusión a la que se conduce después de realizar una interpretación sistemática en la parte conducente de los artículos 3o., fracciones XVII y XXV; 9, fracciones I, II, III, VI y VII; 10, fracciones II, IV y V; y 30 todos de la Ley Nacional de Ejecución Penal.¹³

¹³ Los cuales establecen:

"Artículo 3. Glosario.—Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por: ... XVII. Persona privada de su libertad: A la persona procesada o sentenciada que se encuentre en un Centro Penitenciario; ... XXV. Suministros: A todos aquellos bienes que deben ofrecer los Centros Penitenciarios, gratuitamente, entre ellos, el agua corriente y potable, alimentos, medicinas, anticonceptivos ordinarios y de emergencia; ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación."

"Artículo 9. Derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario - Las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.—Para los efectos del párrafo anterior, se garantizarán, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos: I. Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana; II. Recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud, atendiendo a las necesidades propias de su edad y sexo en por lo menos unidades médicas que brinden asistencia médica de primer nivel, en términos de la Ley General de Salud, en el Centro Penitenciario, y en caso de que sea insuficiente la atención brindada dentro de reclusión, o se necesite asistencia médica avanzada, se podrá solicitar el ingreso de atención especializada al Centro Penitenciario o que la persona sea remitida a un Centro de Salud Público en los términos que establezca la ley; III. Recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, adecuada para la protección de su salud; ... VI. Recibir un suministro suficiente, salubre, aceptable y permanente de agua para su consumo y cuidado personal; VII. Recibir un suministro de artículos de aseo diario necesarios."

"Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario.—Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a: ... II. Recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro. Tratándose de la atención médica podrá solicitar que la examine personal médico de sexo femenino, se accederá a esa petición en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervención médica urgente. Si pese a lo solicitado, la atención médica es realizada por personal médico de sexo masculino, deberá estar presente un miembro del personal del Centro Penitenciario de sexo femenino; ... IV. Recibir a su ingreso al Centro Penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud; V. Recibir la atención médica, la cual deberá brindarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el Centro Penitenciario para tal efecto, en los términos establecidos en la presente ley; ..."



62. Asimismo, debe decirse que del numeral 4o. de la Constitución Federal en relación con los artículos 34, 73, 74, 76 y 77 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,¹⁴ se advierte claramente, en primer lugar, el derecho humano de toda persona a que su salud sea protegida, y en segundo lugar, se pone de manifiesto

"Artículo 30. Condiciones de internamiento.—Las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad.—Las personas privadas de la libertad podrán ejercer los derechos y hacer valer los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que estuvieren pendientes al momento de su ingreso o aquellos que se generen con posterioridad, salvo aquellos que sean incompatibles con la aplicación de las sanciones y medidas penales impuestas."

¹⁴ Los cuales dicen:

"Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

"Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

"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.

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. ..."

"Artículo 34. Atención médica

"La autoridad penitenciaria en coordinación con la Secretaría de Salud Federal o sus homólogas en las entidades federativas y de acuerdo con el régimen interior y las condiciones de seguridad del Centro **deberán brindar la atención médica** en los términos de la Ley General de Salud.

"La autoridad penitenciaria deberá tomar las medidas necesarias para garantizar la atención médica de urgencia en los casos en que las personas privadas de la libertad o las hijas e hijos que se encuentren bajo la custodia de las madres en reclusión la requieran.

Sólo en casos extraordinarios en que por su gravedad así lo requieran, podrán ser trasladados a instituciones públicas del sector salud para su atención médica, observándose las medidas de seguridad que se requieran.

"La autoridad penitenciaria, en coordinación con las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud competentes, garantizarán la permanente disponibilidad de medicamentos que correspondan al cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica, y establecerán los procedimientos necesarios para proporcionar oportunamente los servicios e insumos requeridos para otros niveles de atención.

"Es obligación del personal que preste servicios médicos en los Centros Penitenciarios guardar la confidencialidad de la información a la que tengan acceso con motivo de los mismos. La Autoridad Penitenciaria sólo podrá conocer dicha información por razones de salud pública. La información clínica no formará parte del expediente de ejecución.

"Los exámenes para detectar si las personas privadas de la libertad cuentan con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida o son portadores del virus de inmunodeficiencia humana sólo podrán aplicarse con su consentimiento.



la obligación directa de las autoridades penitenciarias de garantizar gratuitamente el goce de ese derecho en favor de la población que tienen bajo su resguardo o cuidado, esto es, de las personas privadas de su libertad, desde su ingreso y durante el tiempo que permanezca en reclusión.

"Las intervenciones psicológicas, psiquiátricas o médicas contarán con el consentimiento informado de la persona privada de la libertad, con excepción de los casos en los que, por requerimiento de autoridad judicial, se examine la calidad de inimputable o de incapaz de una persona privada de la libertad.

"Los servicios de atención psicológica o psiquiátrica se prestarán por personal certificado del Centro, o en su defecto, personal externo a los Centros Penitenciarios que dependa del Sistema Nacional de Salud."

Artículo 73. Observancia de los derechos humanos

"Durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"De igual forma, se deberán de establecer programas específicos de derechos humanos tendientes a sensibilizar y concientizar a las personas privadas de la libertad de su importancia en la sociedad."

Artículo 74. Derecho a la salud

"La salud es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y será uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud."

Artículo 76. Servicios Médicos

"Los servicios médicos tendrán por objeto la atención médica de las personas privadas de su libertad, desde su ingreso y durante su permanencia, de acuerdo a los términos establecidos en las siguientes fracciones:

"I. Realizar campañas permanentes de prevención de enfermedades;

"II. Otorgar el tratamiento adecuado mediante el diagnóstico oportuno de enfermedades agudas, crónicas y crónico-degenerativas, incluyendo las enfermedades mentales;

"III. Prescribir las dietas nutricionales en los casos que sea necesario, a fin de que la alimentación sea variada y equilibrada;

"IV. Suministrar los medicamentos y terapias básicas necesarias para la atención médica de las personas privadas de la libertad, y

"V. Contener en primera instancia y poner en aviso a las autoridades competentes en materia de salud en caso de brote de enfermedad transmisible que pueda ser fuente de epidemia."

Artículo 77. Características de los Servicios de Atención Médica

"Los servicios de atención médica serán gratuitos y obligatorios para las personas privadas de su libertad. Éstos contemplarán actividades de prevención, curación y rehabilitación, en estricto apego a las disposiciones legales aplicables en materia de servicios de salud.

"Las instalaciones serán higiénicas y contarán con los espacios adecuados para garantizar el derecho a la salud de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario."



63. En efecto, de tales numerales se desprende que la autoridad penitenciaria en coordinación con la Secretaría de Salud Federal o sus homólogos en las entidades federativas y de acuerdo con el régimen interior, así como las condiciones de seguridad del centro deberán brindar la atención médica a los internos, para lo cual tomarán las medidas necesarias para efectivizar lo anterior, así como garantizar, en los supuestos requeridos, la atención médica urgente de las personas internas.

64. Derivado de dicha obligación constitucional y legal, las autoridades penitenciarias, además, deberán garantizar la disposición permanente de medicamentos que correspondan al cuadro básico de insumos para el primer nivel de atención médica, por lo que los centros penitenciarios respectivos establecerán los procedimientos necesarios para proporcionar oportunamente los servicios e insumos requeridos para brindar una oportuna atención médica.

65. Pues bien, de lo anterior resulta evidente que las autoridades penitenciarias se encuentran obligadas legal y constitucionalmente a proporcionar atención médica a las personas privadas de su libertad, pues existe disposición expresa en la Ley Nacional de Ejecución Penal la cual se desarrolla en función de los postulados constitucionales reconocidos por el Estado mexicano, a fin de garantizar el derecho humano a la salud, mismo que, como se explicó, es insuspendible.

66. De acuerdo a lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que la omisión de proporcionar atención médica a las personas reclusas en un establecimiento penitenciario por parte de las autoridades penitenciarias, en realidad constituyen actos que poseen consecuencias positivas en un plano fáctico, es decir, tienen ejecución material, pues su naturaleza parte de un deber *de hacer* (insuspendible) del Estado, cuyo incumplimiento, se materializa de forma directa en detrimento o menoscabo de la salud de las personas privadas de la libertad, dado que éste se encuentra bajo el resguardo y tutela de aquél, a través, del centro de reinserción correspondiente.

67. Se afirma lo anterior, ya que dichos actos tienen su origen, en la omisión de las autoridades penitenciarias de proporcionar atención médica a las



personas privadas de su libertad, de conformidad con los lineamientos establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal; de tal suerte que, en tanto no se proporcione atención médica, seguirán materializándose las consecuencias en la esfera jurídica de las personas recluidas.

68. De ahí que se diga que tales actos no constituyen omisiones simples, sino que conllevan o traen aparejados actos positivos que conllevan ejecución, precisamente por la situación especial en la que se encuentra la persona, es decir, recluida en un lugar específico, sin poder salir del mismo hasta el tiempo que culmine su condena o prisión preventiva según corresponda; tan es así –efecto positivo–, que en el supuesto de que cese la omisión y se brinde la asistencia médica cuya omisión se reclama, esto se ejecutará en el lugar en el cual se encuentra interna la persona.

69. Motivo por el cual, se concluye que la omisión de proporcionar atención médica a las personas privadas de la libertad en un establecimiento penitenciario tienen ejecución material, pues existe un vínculo objetivo e indisoluble entre: **a) la obligación del Estado de proporcionar atención médica a las personas privadas de su libertad en su centro de reinserción social; b) la omisión de proporcionar dichos servicios a dichas personas; y c) la afectación del derecho fundamental a la salud en éstos, en el caso de que tal servicio no se proporcione.**

70. Con motivo de ello, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determina que cuando una persona privada de su libertad reclame la omisión de proporcionar atención médica por parte de las autoridades penitenciarias al acudir al juicio de amparo indirecto, resulta legalmente competente para conocer de dicha demanda de amparo el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio del centro de reclusión en el que se encuentre privado de su libertad el promovente de amparo, de conformidad con el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo.

71. Ello es así, debido a que como quedó precisado, la omisión de proporcionar atención médica, constituye un acto que posee ejecución material, pues existe el vínculo objetivo e indisoluble antes precisado, por lo que los Jueces de Distrito deben atender a la regla de competencia contemplada en el



primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, el cual establece que si el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto tiene ejecución material, la competencia se surte a favor del Juez que resida en la jurisdicción donde se materializan los efectos.

72. En el mismo sentido, en relación a la ejecución material de los actos de la que habla el artículo 37 de la Ley de Amparo, cabe destacar que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 7/2015, precisó que dicho precepto, alude a "**ejecución material**", como criterio único para asignar competencia por territorio a los Jueces de Distrito que conozcan de juicios de amparo.

73. En ese orden de ideas, la citada expresión debe entenderse en el sentido de que con la emisión del acto reclamado se tengan que realizar acciones que producen un cambio material, ya sea por sí mismo o sus efectos conllevan a esa situación, es decir, la ejecución no atiende solo al contenido del acto reclamado, en el sentido de que establezca una orden, un mandato, el cumplimiento o prohibición para efectuar o llevar a cabo algo, sino que también comprende los alcances materiales que tuviera o llegara a producir en el mundo fáctico o real.

74. De tal suerte que, para efectos de fincar competencia a los Jueces de Amparo cuando se reclame en amparo indirecto la omisión de proporcionar atención médica a personas privadas de la libertad en un centro de reinserción social por parte de las autoridades penitenciarias, conforme a las reglas de competencia previstas en el párrafo primero del artículo 37 de la Ley de Amparo, se concluye que, dichos actos tienen ejecución material y, por tanto, debe conocer del juicio el Juez que ejerza jurisdicción sobre el centro penitenciario en donde se encuentre interno el quejoso.

VI. Jurisprudencia que debe prevalecer

75. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, debe de prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el



artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente:

OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DONDE SE ENCUENTRE EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRE RECLUIDA LA PERSONA. De conformidad con el numeral 4o. de la Constitución Federal en relación con los artículos 34, 73, 74, 76 y 77 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, las autoridades penitenciarias se encuentran obligadas a proporcionar atención médica a las personas que se encuentran privadas de su libertad. En ese contexto, la omisión de brindar atención médica por parte de las autoridades penitenciarias, produce consecuencias materiales en el mundo fáctico, pues existe un vínculo indisoluble entre: a) la obligación del Estado de proporcionar atención médica a las personas privadas de su libertad en su centro de reinserción social; b) la omisión de proporcionar dichos servicios a dichas personas; y c) la afectación del derecho fundamental a la salud en éstos, en el caso de que tal servicio no se proporcione. De esta manera, se actualiza la regla de competencia prevista en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, por lo que debe conocer de dicha demanda el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en el domicilio del centro penitenciario donde se encuentre recluido el promovente de amparo.

76. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 343/2019, se refiere entre el Pleno en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, con residencia en Guanajuato, Guanajuato y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, con sede en Zapopan, Jalisco.

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 apartado de este fallo.



TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese conforme a derecho corresponda; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen; 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 unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente y ponente 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 18 de septiembre de 2017 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. 86/2019 (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 254, con número de registro digital: 2021191.

La tesis de jurisprudencia PC.XVI.P. J/3 P (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de marzo de 2019 a las 10:18 horas.

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN CASO DE MUERTE. LOS FAMILIARES DE LA VÍCTIMA Y NO SÓLO SUS HEREDEROS LEGALMENTE DECLARA-



DOS EN LA SUCESIÓN, TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA (CÓDIGOS CIVILES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO) (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 196/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DEL TRABAJO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES TERCERO, CUARTO Y QUINTO, TODOS EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE NOVIEMBRE DE 2019. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dado que se trata de tesis sustentadas por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos en materia civil, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

5. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito cuya sentencia constituye uno de los criterios que participan en la presente contradicción de tesis.



6. TERCERO.—**Criterios contendientes.** Los criterios contendientes son los siguientes:

Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito. Amparo directo 39/2019.

7. **Antecedentes del caso.** ***** , en su calidad de cónyuge supérstite, demandó en la vía ordinaria civil de ***** y de ***** , como responsable solidario, el pago de una indemnización por daño patrimonial ocasionado por responsabilidad civil objetiva derivada de la muerte de su esposa, acontecida como consecuencia de haber sido atropellada por un vehículo propiedad del codemandado persona física, así como el pago de los gastos funerarios.

8. En la primera instancia dicho juicio fue resuelto en el sentido de tener por acreditada la acción hecha valer por el promovente, por lo que se condenó a los codemandados al pago de cierta cantidad por concepto de indemnización por la muerte de la cónyuge del accionante, más el pago de los gastos funerarios erogados, así como el pago de gastos y costas.

9. Inconforme con esta sentencia, ***** , interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Civil del Tribunal Superior del Estado de Guerrero en el sentido de modificar la sentencia de primera instancia únicamente por cuanto se refiere a los montos a pagar por concepto de indemnización por causa de muerte y por gastos funerarios.

10. En contra de esta nueva resolución, la apelante promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, mismo que determinó otorgar el amparo a la quejosa para el efecto que la Sala responsable prescindiera de considerar que con las copias certificadas de la junta de herederos y designación de albacea, correspondiente al expediente ***** , el actor había demostrado que en el momento en el que promovió el juicio de responsabilidad civil objetiva, tenía el carácter de albacea de la sucesión intestamentaria a bienes de su cónyuge.

11. En cumplimiento a dicha ejecutoria, la Sala responsable emitió una nueva sentencia de segunda instancia en la que reiteró la condena a los co-



demandados, por lo que ***** promovió nuevo juicio de amparo en su contra, el cual le fue concedido por el Tribunal Colegiado del conocimiento a la luz de las siguientes consideraciones:

12. **Consideraciones.** El Tribunal Colegiado estimó **fundados** los argumentos de la quejosa en los cuales sostuvo que el accionante carecía de legitimación activa en la causa toda vez que **al momento de presentar la demanda** carecía de la calidad de albacea y único heredero de la sucesión intestamentaria a bienes de la finada ***** , requisito indispensable previsto en la legislación para reclamar la responsabilidad civil objetiva intentada, sin que para tal efecto fuera suficiente el haber exhibido hasta ese momento la copia certificada de su acta de matrimonio, pues la calidad de cónyuge supérstite no era la que exigía la ley para poder reclamar la indemnización derivada de responsabilidad civil objetiva.

13. En efecto, el tribunal de mérito señaló que de conformidad con el artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, no cualquier familiar de la víctima está legitimado para demandar el pago de la indemnización por responsabilidad civil por caso de muerte, sino que únicamente aquellas personas que dependían económicamente de la víctima y a falta de ellos, los herederos por conducto del albacea designado.

14. Por tanto, para que una persona estuviera en condiciones de reclamar el pago de la referida indemnización, era necesario que acreditara al momento de presentar su demanda, que era dependiente económico o bien a falta de éstos, demostrar que tenía el carácter de albacea de la sucesión a bienes de la víctima, quien es el único autorizado para actuar en representación de los herederos, acompañando al escrito inicial los documentos que acreditaran su designación.

15. En esa tesitura, señaló que en el caso particular el accionante no promovió su demanda como dependiente económico de la víctima, ni tampoco como heredero o albacea de su sucesión, pues la demanda la promovió en su calidad de cónyuge supérstite, lo cual acreditó con la copia certificada de su acta de matrimonio, así como el acta de defunción de la finada, entre otras documentales, por lo que la Sala responsable debió estimar que el actor carecía de legitimación activa para promover dicha demanda.



16. Precisó que no era óbice a esta conclusión, que con posterioridad a la presentación del escrito inicial el accionante hubiera exhibido la copia certificada de la junta de herederos y designación de albacea, celebrada el ocho de noviembre de dos mil dieciséis, dentro del juicio sucesorio intestamentario de la finada, pues ello se debió acreditar en el momento mismo de presentar la demanda y no con posterioridad.

17. En ese sentido, puntualizó que resultaba incorrecto lo sostenido por la Sala responsable en cuanto a que el derecho a la indemnización no formaba parte del caudal hereditario del *de cuius*, sino que derivaba de la afectación sufrida por los familiares cercanos, por lo que sujetar el ejercicio de la pretensión a la tramitación de un juicio sucesorio implicaba una obstrucción de la justicia, razón por la cual debía considerarse que el término de "herederos" utilizado por el artículo del Código Civil Local, estaba referido a los familiares de la víctima quienes eran sus herederos potenciales, por lo que en el caso bastó con que el accionante demostrara su calidad de cónyuge supérstite para tener por acreditada su legitimación activa.

18. Contrario a ello, el Tribunal Colegiado manifestó que el artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, establecía de manera clara y expresa que la indemnización objetiva por daños y perjuicios derivados de acciones que causan la muerte, se acordaría por el Juez en favor de las personas que dependieran económicamente de la víctima y a falta de éstos, de los herederos, **por lo que se debía otorgar un valor preponderante al "texto expreso" del artículo interpretado** no habiendo lugar para hacer una interpretación en diverso sentido.

19. Por tanto, resultaba lógico que a falta de dependientes económicos el legitimado para reclamar la indemnización fuera el albacea, pues en los supuestos de responsabilidad civil objetiva ocasionada por la muerte de la víctima, el derecho a la indemnización lo reconocía la ley a los herederos, cuya identidad y derechos no han sido determinados, no porque se tratara de un derecho perteneciente al patrimonio de la víctima. Apoyó su conclusión en la jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS AR-



TÍTULOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE LAS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE)."

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo ***.**

20. **Antecedentes.** En el presente asunto ***** y ***** ambos de apellidos ***** demandaron en la vía ordinaria civil de ***** y de ***** , el pago de una indemnización por daño patrimonial ocasionado por responsabilidad civil objetiva, derivada de la muerte del padre, la madre y un hermano de los actores ocurrida en un accidente vial; el pago de una indemnización por daño moral como consecuencia de dicho acontecimiento, los intereses generados por dichas indemnizaciones, así como el pago de gastos y costas.

21. Seguido el juicio en todas sus etapas, se emitió sentencia de primera instancia en el sentido de condenar a las codemandadas al pago de las prestaciones que les fueron reclamadas, excepto lo relativo a los intereses, dejándose la cuantificación de la condena para la etapa de ejecución de la sentencia.

22. Inconformes con dicha resolución, ambas partes promovieron recurso de apelación, los cuales se resolvieron en el sentido de revocar la sentencia primigenia a fin de precisar las cantidades a las que fueron condenadas las codemandadas, adicionándose la condena por concepto de intereses.

23. En contra de esta nueva determinación las empresas codemandadas promovieron juicio de amparo directo, el cual les fue negado en función de los siguientes razonamientos:

24. **Consideraciones.** Respecto al tema relacionado con la resolución del presente asunto, el Tribunal Colegiado estimó infundados los planteamientos de las quejas en cuanto alegaron que los accionantes carecían de legitimación activa para hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva, toda vez que no acreditaron ser albaceas o herederos de las víctimas.



usuario Capufe"; *iii*) el pago de una indemnización por daño moral ocasionado por la muerte de la menor; *iv*) los intereses legales de las indemnizaciones reclamadas; y *v*) las costas correspondientes.

30. Seguido el juicio en todas sus etapas, se dictó sentencia de primera instancia en la que se determinó que la actora no estaba legitimada en la causa y se dejaron a salvo sus derechos para hacerlos valer en la vía y forma correspondientes. Dicha sentencia se confirmó en sus términos por la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México derivado del recurso de apelación promovido por la accionante.

31. En contra de esta última determinación la demandante promovió juicio de amparo directo, el cual le fue otorgado a la luz de los siguientes razonamientos:

32. **Consideraciones.** En aquello que atañe a la resolución del presente asunto, una vez realizado un estudio previo con relación a los tipos de responsabilidad civil existente y su relación, así como el tratamiento otorgado en el derecho comparado a la legitimación activa para reclamar dichas responsabilidades, el Tribunal Colegiado abordó el problema de la legitimación en el Código Civil de la Ciudad de México para reclamar la indemnización por daños material y moral derivados de la muerte de una persona.

33. El tribunal de amparo realizó un estudio evolutivo con relación al artículo 1,915 del Código Civil de la Ciudad de México, para advertir que la introducción de la referencia a los "herederos de la víctima" no tuvo mayor motivación más que el *evitar dudas al respecto*.

34. Por ello, sostuvo que tomando en cuenta el origen de la norma y la finalidad a la que obedece, a saber, resarcir el daño patrimonial a los familiares de la víctima fallecida, a quienes se presume que han resultado afectados por el deceso, es posible colegir que la referencia de mérito no se limita a quienes han sido declarados como herederos mediante resolución dictada en un juicio sucesorio, sino a los familiares con razonable potencialidad de tener esa calidad, en la inteligencia de que los parientes más próximos excluyen a los más lejanos.



35. En consecuencia, no resulta necesario que esos herederos potenciales actúen en juicio, al ejercer la acción de reparación de daño material a través del albacea, pues el derecho a la indemnización de ningún modo forma parte del caudal hereditario del *de cuius*, sino que deriva de la afectación sufrida por los propios familiares cercanos, sin que ello evite que en caso de estar en trámite el juicio sucesorio, puedan efectivamente comparecer por conducto del albacea designado.

36. De otra manera, entrañaría aceptar que el derecho a la indemnización entró a formar parte del patrimonio de la víctima fallecida, y que el albacea debe repartir el monto respectivo entre cada heredero, además de que sujetaría el ejercicio de la pretensión resarcitoria a la tramitación, así sea parcial, de un juicio sucesorio, lo cual redundaría en obstruir el acceso a la pronta impartición de justicia, con la consiguiente infracción del principio *pro actione* relacionado con el principio *pro persona* adoptado en el artículo 1o. constitucional.

37. En razón de ello, afirmó que la optimización del derecho a la jurisdicción puede lograrse si se facilita la acción, conforme a los referidos principios, por lo que el exigir la tramitación de un procedimiento sucesorio a fin de obtener la declaración de herederos y el nombramiento de albacea, de manera previa al ejercicio de la pretensión resarcitoria, dificultaría la acción, contrariándose así la disposición constitucional invocada.

38. Apoyó su determinación en la jurisprudencia de la Primera Sala de rubro: "RESPONSABILIDAD POR DAÑO MORAL. CUANDO LA VÍCTIMA DE UN ACTO ILÍCITO FALLECE, SU FAMILIA TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR EL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN RELATIVA, NO ASÍ A SUS HEREDEROS POR MEDIO DEL ALBACEA DE LA SUCESIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1849 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ)."

39. Esta interpretación la hizo extensiva a la legitimación para reclamar la indemnización por daño moral, con fundamento en el artículo 1,916 del Código Civil de la Ciudad de México.

40. Por tanto, concluyó que en el caso concreto, la accionante sí estaba legitimada para promover su acción para reclamar la indemnización por responsabilidad civil objetiva y por daño moral. Con relación a la primera de ellas,



precisó que la calidad de heredera potencial de la madre de la víctima resultó de ese vínculo de parentesco, tomando en cuenta que la finada tenía ***** años de edad al momento de su fallecimiento, pues era claro que ningún descendiente podía concurrir con la progenitora, sin que fuera dable exigir que previamente a intentar la acción indemnizatoria tramitara el juicio sucesorio respectivo, pues ello generaría una mayor inversión en tiempo y en gastos, es decir, en la producción de más gastos materiales.

41. Caso distinto del menor hermano de la víctima, cuya relación de parentesco indubitablemente cercana no se traduce necesariamente en el carácter de potencial heredero al concurrir con la madre, lo cual le excluye de la acción de reparación material, dado que la posibilidad de la menor fallecida de generar ingresos en el futuro, la manutención en vida de la difunta y los gastos funerarios erogados de ningún modo tiene vinculación directa con ese pariente. En cambio ningún obstáculo existía para estimarlo legitimado respecto de la reclamación por daño moral, pues su parentesco y la vida común llevada con la finada, permitía presumir *iuris tantum* la afectación sufrida por el pariente al privarse de la vida a su hermana.

Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo ***.**

42. **Antecedentes.** Mediante escrito presentado el trece de julio de mil novecientos ochenta y ocho, ***** y sus seis hijos demandaron en la vía ordinaria civil contra el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Protección y Vialidad y de *****, el pago de las siguientes prestaciones: *i*) la indemnización a que se refiere el artículo 1,915 del Código Civil del entonces Distrito Federal derivado de la muerte del señor *****, cónyuge y padre de los accionantes respectivamente; *ii*) la indemnización por daño moral por cada uno de los demandantes derivado de dicho acontecimiento; *iii*) los gastos funerarios en los que habían incurrido los accionantes; *iv*) los intereses derivados de dichas reclamaciones; y, *v*) los gastos y costas.

43. Seguidos los trámites legales, se dictó sentencia de primera instancia en el sentido de declarar que los accionantes carecían de legitimación para ejercitar la acción intentada, dejándose a salvo sus derechos para que los hicieran valer en la vía y forma que estimaran pertinentes. Dicha sentencia fue revo-



cada con motivo del recurso de apelación promovido por los accionantes, por lo que el Tribunal de Alzada determinó condenar a los codemandados al pago de las prestaciones reclamadas.

44. En contra de esta determinación el secretario general de Protección y Vialidad del entonces Distrito Federal, promovió demanda de amparo directo, el cual fue resuelto a la luz de los siguientes razonamientos:

45. **Consideraciones.** En la materia que interesa para la resolución del presente asunto, el tribunal de amparo sostuvo que resultaban **infundados** los conceptos de violación de la parte quejosa, en los cuales alegó que la Sala responsable había vulnerado el artículo 1915 del Código Civil del entonces Distrito Federal al reconocer la legitimación activa de los accionantes.

46. La parte quejosa sostuvo que a partir de las reformas efectuadas al referido Código Civil el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se estableció que los únicos facultados para exigir la indemnización derivada de responsabilidad civil objetiva, eran los herederos de la víctima legalmente instituidos.

47. No obstante, el órgano colegiado señaló que si bien la disposición en comento efectivamente establece que la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima, lo cierto es que no puede interpretarse en el sentido que el único legitimado para reclamarla es el albacea de la sucesión o los herederos legalmente declarados.

48. Esto porque de acuerdo a la interpretación justa y equitativa del precepto aludido y con el afán de proteger los derechos de la familia de la víctima, debe considerarse que los legitimados para reclamar la acción indemnizatoria por daño patrimonial derivado de responsabilidad civil objetiva por caso de muerte, pueden ser la o las personas que acrediten la filiación o el parentesco con el occiso, dado que la obligación de indemnizar nace precisamente por la muerte de éste, por lo que el derecho no forma parte del patrimonio del autor de la sucesión, de ahí que carezca de sentido exigir la apertura del procedimiento sucesorio, además que la espera a la resolución de dicho juicio haría nugatoria la garantía de justicia pronta y expedita.



49. Citó como fundamento de su resolución la tesis de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. A QUIEN CORRESPONDE RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN CUANDO LA VÍCTIMA FALLECE."

50. CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Esta Sala estima que sí existe la contradicción denunciada.

51. Para sostener dicha conclusión, es importante recordar que la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Pleno ha considerado que la contradicción de tesis se actualiza cuando los órganos jurisdiccionales contendientes: *i)* analizan un mismo punto de derecho; y, *ii)* llegan a conclusiones distintas, con independencia que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.⁵

52. Bajo dicho parámetro, debe reconocerse que en el presente asunto los Tribunales Colegiados contendientes analizaron **la misma cuestión jurídica**, al tener que determinar quién tiene legitimación activa para iniciar un juicio a fin de reclamar la responsabilidad civil objetiva por daño material, como consecuencia de haberse ocasionado la muerte de una persona.

53. Para lo cual dichos órganos jurisdiccionales tuvieron que interpretar a qué se refieren, respectivamente, los artículos 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero y 1,915 del Código Civil de la Ciudad de México, cuando en el contexto de este tipo de reclamaciones, establecen que *"en caso de muerte, la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima."*

54. Bajo dicha temática, tal y como quedó evidenciado en el considerando anterior es claro que los órganos contendientes arribaron a **conclusiones opuestas.**

⁵ Afirmación que tiene sustento en 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.". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital:» 164120.



55. Esto porque el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito sostuvo que el precepto del Código Civil del Estado de Guerrero debía interpretarse literalmente y por tanto, la legitimación activa para reclamar el daño material como consecuencia de la responsabilidad civil objetiva por muerte de una persona, sólo le correspondía a sus herederos, razón por la cual los promoventes de dicha reclamación debían acreditar desde el momento de la presentación de su escrito inicial, su calidad de herederos o albaceas de la sucesión legalmente declarados.

56. Por el contrario, los Tribunales Colegiados Tercero, Cuarto y Quinto en Materia Civil del Primer Circuito fueron coincidentes en establecer que el artículo 1915 del Código Civil de la Ciudad de México no debía interpretarse de manera literal, sino en términos amplios, para entender que el derecho de promover la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar el daño material por muerte de una persona, correspondía no sólo a los herederos legalmente declarados, sino también a sus *herederos potenciales*, por lo que bastaba con que al momento de presentar su escrito inicial de demanda, los promoventes acreditaran un vínculo de filiación o parentesco con la víctima.

57. En esa tesitura, debe decirse que la contradicción de tesis denunciada **es existente**, la cual se centra en dilucidar a quién corresponde iniciar la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar el daño material generado por la muerte de una persona, esto bajo el mandato que establece la ley en el sentido que *"en caso de muerte, la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima"*

58. Esto porque uno de los tribunales contendientes estimó que dicho mandato debía interpretarse de forma literal y, por tanto, sólo podían iniciar la acción correspondiente aquellos que al momento de presentar su escrito inicial de demanda ya hubieran sido declarados legalmente como herederos, quienes además tendrían que actuar por conducto del albacea designado en el juicio sucesorio de la víctima.

59. Por el contrario, los restantes Tribunales Colegiados consideraron que tal disposición normativa debía interpretarse en términos amplios para entender que bastaba que los promoventes de la acción acreditaran su calidad de *herederos potenciales*, derivado de su vínculo con el finado.



60. Ahora bien, no se deja de advertir que los Tribunales Colegiados con- tendientes emitieron sus respectivas resoluciones a la luz de legislaciones dife- rentes, pues mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito interpretó el artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, el resto de los Tribunales analizaron el artículo 1915 del Código Civil de la Ciudad de México.

61. Sin embargo, es importante señalar que esta sola circunstancia es insu- ficiente para poder concluir con la inexistencia de la contradicción, pues aunque se trata de códigos distintos, pertenecientes a entidades federativas distintas, lo cierto es que las disposiciones normativas interpretadas **resultan análogas y muy similares**, tal y como lo evidencia el siguiente cuadro comparativo:

Código Civil del Estado de Guerrero.	Código Civil de la Ciudad de México.
<p>"Artículo 1767. Si el daño causare la muerte, incapacidad total o parcial per- manentes, se observarán las siguientes disposiciones:</p> <p>I. El grado de la reparación se determi- nará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la in- demnización que corresponda, se toma- rá como base el cuádruplo del salario mínimo que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencio- nadas señala la Ley Federal del Trabajo. <u>En caso de muerte, la indemnización corresponderá a las personas que de- pendan económicamente de la vícti- ma; a falta de éstos, sus herederos; ...</u>"</p>	<p>"Artículo 1,915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación an- terior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.</p> <p>Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total tem- poral o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Tra- bajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en el Distrito Fed- eral y se extenderá al número de días que, para cada una de las incapacidades mencionadas, señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. ..."</p>

62. De la anterior transcripción es posible desprender que aunque efec- tivamente estamos ante legislaciones distintas, lo cierto es que los tribunales



contendientes realizaron un ejercicio interpretativo sobre la misma disposición normativa, pues todos se preguntaron acerca de cómo debía interpretarse la referida disposición a fin de determinar **quién tiene legitimación activa** para hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar el daño material ocasionado por la muerte de una persona, específicamente, qué debía entenderse o cómo debía interpretarse la expresión *herederos de la víctima*, si como aquellos efectivamente declarados y reconocidos en términos de la ley, o bien como los *herederos potenciales* de la víctima con independencia de su reconocimiento.

63. No se opone a esta conclusión, que el Código Civil del Estado de Guerrero establezca que la indemnización corresponderá primero a las personas que dependen económicamente de la víctima y a falta de ellos a sus herederos, mientras que el Código Civil de la Ciudad de México únicamente refiere que el derecho a la indemnización corresponde a los herederos de la víctima.

64. Esto porque a pesar de dicha diferencia, lo cierto es que como ya se dijo, todos los Tribunales Colegiados **interpretaron la misma porción normativa**, específicamente la que se refiere al derecho de los herederos a recibir la indemnización.

65. Incluso en el caso resuelto por el Tribunal Colegiado que aplicó el Código Civil de Guerrero, el promovente del juicio no se ostentó como dependiente económico de la víctima, sino como su heredero derivado de su calidad de cónyuge supérstite, de donde se aprecia con claridad que dicho órgano jurisdiccional analizó el artículo 1767 del Código Civil del Estado de Guerrero, únicamente en la porción normativa que establece exactamente lo mismo que el Código Civil de la Ciudad de México.

66. Por tanto a pesar que los Tribunales Colegiados analizaron Códigos Civiles de distintas entidades federativas, lo cierto es que abordaron el mismo problema jurídico a partir de preceptos casi idénticos, por lo que debe estimarse que la contradicción denunciada efectivamente existe. Sirve de fundamento a lo anterior, la siguiente tesis aislada emitida por esta Primera Sala, la cual establece lo siguiente:



"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.—Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los Tribunales Colegiados pertenecientes a distintos Circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer."⁶

67. Finalmente, no deja de advertirse que sobre el punto de contradicción identificado ya existe una jurisprudencia emitida por la Tercera Sala de este Alto Tribunal. En efecto, dicho criterio establece lo siguiente:

"RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VICTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACION RELATIVA. (INTERPRETACION DE LOS ARTICULOS 1915 Y 1836 DE LOS CODIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISEIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE). Si del texto expreso de los artículos 1915 y 1836 mencionados, se desprende con claridad que la intención del legislador en cuanto a que quienes están legitimados para reclamar la indemnización a que esos preceptos se refieren son los herederos de la víctima, no ha lugar para hacer alguna interpretación en sentido diverso; de tal suerte que no cualquier familiar está legitimado para incoar la acción de responsabilidad civil objetiva sino precisamente los herederos, en su caso, por conducto del albacea de la sucesión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1705 del Código Civil para el Distrito Federal y su correlativo 1620 del Estado de Jalisco."⁷

⁶ Décima Época. «con número de registro digital:» 2001867. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, materia común, tesis 1a. LXI/2012 (10a.), página 1198.

⁷ Octava Época. «con número de registro digital:» 206772. Instancia: Tercera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 59, noviembre de 1992, materia civil, tesis 3a./J. 21/92, página 18.



68. Sin embargo, esta Primera Sala considera que la existencia del referido criterio en el presente caso **no torna en improcedente la contradicción denunciada**, puesto que los Tribunales Colegiados que sostuvieron un sentido diverso a dicha jurisprudencia lo hicieron precisamente en atención a su texto, **argumentando que la misma no se encontraba ya vigente en tanto** no incorporaba aspectos de constitucionalidad relacionados con derechos humanos que necesariamente debían tomarse en cuenta en la solución del problema jurídico.

69. En efecto, los Tribunales Colegiados que concluyeron que el precepto analizado debía interpretarse en un sentido amplio para entender que bastaba que los promoventes de la acción acreditaran su calidad de *herederos potenciales*, argumentaron que la jurisprudencia de mérito había quedado sin efectos en virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente,⁸ puesto que dicho criterio no incorporaba ni tenía en cuenta el derecho humano de acceso a la justicia, así como los principios *pro personae* y *pro actione*.

70. Por ello, esta Primera Sala estima que el criterio jurisprudencial emitido por la Tercera Sala no podría justificar en sí mismo la improcedencia de la presente contradicción de tesis, pues el criterio que ahí se sostiene forma parte del problema jurídico planteado, en tanto que una de las razones por las cuales se configuró la contradicción fue porque algunos órganos jurisdiccionales consideraron que dicha jurisprudencia ya había quedado sin efectos en virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de tal suerte que al introducirse en la interpretación de la ley elementos como el acceso a la justicia, el principio *pro persona* y el principio *pro actione*, la conclusión era completamente distinta.

71. Por tanto, como se dijo, la existencia de la jurisprudencia de mérito no tiene como consecuencia tornar improcedente la contradicción denunciada, sino obligar a que la solución que se proponga analice y determine si en virtud

⁸ "SEXTO.—La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."



de la reforma constitucional en materia de derechos humanos dicha jurisprudencia sigue vigente y, por tanto, debe seguir rigiendo la solución ahí adoptada, o si por el contrario dicha reforma introdujo nuevos elementos de carácter sustantivo, pero también interpretativos, que obligan a un replanteamiento de dicha solución.

72. Lo anterior máxime cuando debe tomarse en cuenta que lo fundamental en este tipo de procedimientos es dotar de certeza jurídica al sistema, dando uniformidad a los criterios jurisdiccionales, por lo que si se advierte que existen criterios discrepantes sobre un mismo problema jurídico, debe privilegiarse la solución de fondo a fin de despejar estas discrepancias.

73. Es por estas consideraciones que esta Primera Sala considera que la presente contradicción no es improcedente, por lo que, reconocida su existencia y delimitado el punto a dilucidar, corresponde ahora fijar el criterio que habrá de prevalecer como vinculante.

74. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Como quedó precisado en el considerando anterior, el problema jurídico planteado en la presente contradicción gira en torno a determinar quién tiene legitimación activa para hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva con el objeto de reclamar el daño material generado como consecuencia de haber ocasionado la muerte de una persona.

75. Dicha interrogante se plantea en el contexto de la interpretación que debe darse a la cláusula legal que establece *que en caso de muerte, la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima*, contenida tanto en el artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, como en el artículo 1,915 del Código Civil de la Ciudad de México. Dichos preceptos disponen lo siguiente:

Guerrero.

"Artículo 1767. Si el daño causare la muerte, incapacidad total o parcial permanentes, se observarán las siguientes disposiciones:

"I. El grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda, se



tomará como base el cuádruplo del salario mínimo que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte, la indemnización corresponderá a las personas que dependan económicamente de la víctima; a falta de éstos, sus herederos; ..."

Ciudad de México

"Artículo 1,915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

"Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en el Distrito Federal y se extenderá al número de días que, para cada una de las incapacidades mencionadas, señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. ..."

76. Así, a fin de dar respuesta al problema jurídico planteado, se estima conveniente precisar como primer aspecto, que el criterio que se formula busca únicamente determinar **quién tiene legitimación activa para acudir a juicio a hacer valer este tipo de pretensión**, es decir, a quién corresponde la facultad de iniciar el juicio a través del ejercicio de la acción de responsabilidad civil objetiva, cuando se reclama el daño material ocasionado por la muerte de una persona.

77. En esa tesitura, resulta indispensable puntualizar que por el contrario, el criterio que se emite no tiene por objeto establecer en sentido alguno **a quién le corresponde el derecho a ser indemnizado**, pues ello corresponde a un problema jurídico completamente distinto que no fue el analizado por los Tribunales Colegiados contendientes y que además, exige un ejercicio interpretativo de otras características al que se esboza en la presente resolución.



78. Precisado este aspecto, conviene evaluar la evolución legislativa que dio lugar a la redacción de los preceptos de mérito a fin de poder analizar si existe alguna pauta interpretativa que dé luz sobre lo que el legislador quiso referir con dicha fórmula.

79. Así, con relación al artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, debe decirse que su redacción corresponde al texto originario del Código Civil publicado el dos de marzo de mil novecientos noventa y tres, sin que dicho texto haya sido modificado desde la fecha de expedición hasta nuestros días.

80. Del estudio de la exposición de motivos que dio lugar a la emisión de esta legislación, no se advierte consideración alguna encaminada a justificar los términos de dicha porción normativa, pues lo único que se establece es una descripción de su contenido, al señalar con relación al libro quinto que "*... Entrándose (sic) del caso de la pérdida de la vida se dispone que la indemnización por ese concepto se cubrirá a las personas que dependían económicamente del fallecido y a falta de éstas a sus herederos ...*", sin que sobre la previsión en específico exista mayor justificación.

81. Por otro lado, el texto del segundo párrafo del artículo 1,915 del Código Civil de la Ciudad de México, en la parte que nos interesa, fue introducido por reforma publicada el veintidós de diciembre de mil novecientos setenta y cinco, pues antes de dicha reforma no se hacía ninguna referencia a los herederos de la víctima en caso de muerte.⁹

⁹ "Artículo 1,915. La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios:

"I. Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte o incapacidad total, parcial o temporal, el monto de la indemnización se fijará aplicando las cuotas que establece la Ley Federal del Trabajo, según las circunstancias de la víctima, y tomando por base la utilidad o salario que perciba.

"II. Cuando la utilidad o salario exceda de veinticinco pesos diarios, no se tomará en cuenta sino esa suma para fijar la indemnización.

"III. Si la víctima no percibe utilidad o salario, o no pudiere determinarse éste, el pago se acordará tomando como base el salario mínimo.

"IV. Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles, y se cubrirán preferentemente en forma de pensión o pagos sucesivos.

"V. Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este código."



82. De su proceso legislativo se advierte que en un primer momento la iniciativa de reforma estuvo dirigida únicamente a modificar el *quantum* de la indemnización por responsabilidad civil patrimonial, esto con el fin de adaptar los montos a la nueva realidad económica.¹⁰ Es por ello que el texto originalmente

¹⁰ Exposición de motivos

"Cámara de Origen : Diputados

"México, D.F., a 6 de diciembre de 1973.

"Iniciativa de ley

"Reformas al Código Civil

"... Analizada la disposición del artículo 1915, resulta actualmente injusta e ilegal, ya que no es posible que si en mil novecientos cuarenta se consideró como una cantidad justa la de \$25.00 diarios para cubrir la indemnización correspondiente, o sea más de diez veces el salario mínimo de aquel entonces, siga dicha suma actualmente teniendo aplicación.

"Por otro lado, es ilegal, ya que el artículo 485 de la Ley Federal del Trabajo, establece que la cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo y ciertamente la cantidad de \$25.00 resulta actualmente inferior al salario mínimo. Asimismo, está en contra de lo establecido por el artículo 484 de la Ley Federal del Trabajo, en el que se señala que se tomará como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo, es decir, ya no señala salario mínimo sino el salario diario, el cual puede ser mucho mayor que el mínimo.

"Es de conciencia señalar para la reparación del daño una cantidad más justa, partiendo de la base del alza en el costo de la vida y del salario mínimo. Dicha indemnización debe ser para reparar un daño patrimonial ocasionado, independientemente del daño moral y a cuya indemnización se refiere el artículo 1916 del Código Civil, es decir, que el principio fundamental en materia de reparación del daño, es que la indemnización debe ser proporcional a los perjuicios sufridos por la víctima y suficiente para reparar esos perjuicios, cuando menos lo más próxima posible a esa suficiencia.

"No se desconoce que aparte del Código Civil y de la Ley Federal del Trabajo existen otros ordenamientos que requieren una revisión completa en esta materia, por ejemplo la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Legislación Penal, pero independientemente de lo anterior, todo el sistema está basado en el Código Civil y por lo tanto consideramos que debe partirse de éste para poder lograr la finalidad que se propone en diferentes etapas y en forma sucesiva.

"El problema que aquí se presenta ya ha sido considerado en parte por la C. Diputada señorita María Guadalupe Soria, miembro de la XLVII Legislatura, mediante una Iniciativa de fecha veintiséis de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve. Igualmente, se trató mediante una iniciativa de Reformas al Código Civil, presentada por el C. diputado Juan Manuel López Sanabria, miembro de la XLVIII Legislatura, el día treinta de noviembre de mil novecientos setenta y uno, sin embargo, es necesario mejorar y actualizar dichas iniciativas para beneficio del pueblo de México.

"Es conveniente no perder de vista que el título cuarto, capítulo V del Código Civil habla de las obligaciones que nacen de los actos ilícitos, o sean obligaciones extra contractuales, para estar en condiciones de determinar la cantidad justa por concepto de reparación del daño.

"La presente iniciativa analiza todas las posibilidades de simplificar la redacción del artículo 1915, de actualizarlo, de mejorarlo y sobre todo de establecer con toda justicia una disposición que beneficie al dañado que por regla general es aquel que carece de recursos económicos suficientes y que vive de su trabajo ..."



propuesto no contenía ninguna referencia a los herederos de la víctima. La redacción primigenia establecía lo siguiente:

"Artículo 1,915. La reparación del daño debe consistir en el restablecimiento de la situación anterior a él, y cuando ello sea imposible, en el pago de daños y perjuicios.

"I. Cuando el daño cause la muerte a la persona, el monto de la indemnización será el equivalente a tres veces el salario mínimo general;

"II. Cuando el daño produzca a la persona incapacidad total, parcial o temporal, el monto de la indemnización se fijará aplicando las cuotas que establece la Ley Federal del Trabajo ...;

"III. Cuando la utilidad o salario exceda de tres veces más salario mínimo general, no se tomará en cuenta sino esa suma para fijar la indemnización;

"IV. Si la víctima no percibe utilidad o salario o no pudiere determinarse éste, el pago se hará tomando como base tres veces más el salario mínimo general;

"V. Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles; y,

"VI. Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de éste código."

83. Fue derivado de la discusión de dicha iniciativa y del respectivo dictamen llevada a cabo en la cámara de origen, donde se realizó la introducción de dicha referencia. En efecto, en la discusión de mérito se aprecia lo siguiente:

"- El C. Presidente: Tiene la palabra el diputado Filiberto Soto Solís.

- El C. Filiberto Soto Solís: Señor presidente, honorable Asamblea: He solicitado el uso de la palabra para dar a conocer a ustedes adiciones y modificaciones al dictamen que se acaba de leer por parte de las comisiones.



"En virtud de que en el dictamen presentado sobre las reformas al artículo 1915 del Código Civil, se afirma que en algunos Estados de la República, se han establecido y operan reformas análogas a las que se adoptan en este proyecto, las comisiones consideraron pertinente hacer el estudio comparativo de los textos en varios Códigos de los Estados, habiendo llegado a la conclusión de que el caso de que se trata ha sido resuelto por el artículo 1405 del Código Civil vigente en el Estado de Guanajuato en forma más clara y justa, en atención a que en todos los casos establece como un punto de partida para fijar el monto de la indemnización el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la entidad, extendiendo la tasa de evaluación al número de días que para cada caso señala la Ley Federal del Trabajo.

"Ahora bien, si se analiza la fracción II del artículo 1915 de la Iniciativa, se advierte que simplemente nos remite a las cuotas que establece la Ley Federal del Trabajo sin tener en cuenta la conveniencia de triplicarlas conforme a la fracción I del dispositivo, que sería lo más prudente, teniendo en cuenta que en algunos casos las consecuencias de una incapacidad permanente pueden ser más graves que las de la muerte.

"Por otra parte, en la iniciativa no se establece expresamente que, en caso de muerte, la indemnización debe corresponder a los herederos de la víctima, salvedad que consideramos necesaria para evitar dudas al respecto.

"Por último, parece oportuno añadir que los créditos de indemnización, cuando la víctima fuese un asalariado, además de ser intransferibles, deben de cubrirse en una sola exhibición, salvo convenio de las partes.

"En consecuencia, proponemos a esta H. Asamblea que el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal a que se refiere la Iniciativa quede redactada en la siguiente forma:

"Artículo 1915. La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios."



"Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. **En caso de muerte, la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.**

"Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

"Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este código."

84. Este último texto fue el que se aprobó y se incorporó al Código Civil de la Ciudad de México.

85. De lo anterior se advierte que no existe una motivación específica encaiminada a explicar por qué el legislador ordinario optó por esta fórmula para determinar la legitimación activa de quienes busquen ser reparados patrimonialmente como consecuencia de la muerte de una persona derivada de responsabilidad civil objetiva, ni una directriz interpretativa que nos permita desentrañar su sentido, por el contrario lo único que se desprende es que lo que se pretendió con esta precisión fue dar certeza sobre quiénes pueden hacer valer este tipo de reclamación y así "*evitar dudas al respecto*".

86. Por tanto, ante la ausencia de un elemento orientador en los trabajos preparatorios la primera solución que se nos presenta es simplemente apegarnos a la literalidad de las normas, por lo que si conforme a su texto expreso la indemnización corresponde a los herederos, entonces son únicamente ellos quienes pueden entablar esta acción de responsabilidad civil.

87. ¿Y quiénes son los herederos de la víctima? El Tribunal Colegiado que pugnó por esta interpretación consideró que por heredero debía entenderse el



ya declarado en términos de ley –judicial o extrajudicialmente en la sucesión testamentaria o intestamentaria–, el cual además debería actuar a través del albacea designado en la sucesión, elementos que debían estar acreditados desde el primer momento.

88. En favor de dicha interpretación se sostiene que los preceptos son claros y expuestos en determinar a quién corresponde esta indemnización, por lo que **se debe otorgar un valor preponderante al "texto expreso" del artículo interpretado, no habiendo lugar para hacer una interpretación en sentido diverso.**

89. Sin embargo, para esta Sala es importante señalar que la interpretación literal no siempre puede configurar un argumento concluyente, pues en muchas ocasiones dicha interpretación sólo constituye un tramo de razonamiento que amerita ser complementado con otro tipo de análisis: de adecuación a los fines y objetivos, de armonización con el resto del sistema y fundamentalmente, de no contradicción con la Constitución General.

90. En efecto, con relación a este último supuesto, esta Sala ha reconocido que existen casos en los cuales la interpretación legal de una norma puede trascender al ámbito constitucional, lo cual sucede cuando de todas las posibles interpretaciones que admite la norma, alguna de ellas resulta contraria a la Constitución Federal, en cuyo supuesto la sola interpretación literal (legal) resulta insuficiente para definir el sentido de la norma interpretada, pues en todo caso es necesario optar por aquella interpretación que sea armónica y congruente con la Ley Fundamental.¹¹

¹¹ Novena Época. «con número de registro digital:» 160025. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro X, Tomo 1, julio de 2012, materia común, tesis 1a./J. 8/2012 (9a.), página 536.

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESA INSTANCIA, DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA. Si bien es cierto que en el juicio de amparo directo no puede señalarse como acto reclamado destacado la ley que a juicio del quejoso es inconstitucional, sino que conforme al artículo 166, fracción IV, de la ley de la materia, tal circunstancia debe hacerse valer en los conceptos de violación, también lo es que el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del asunto al analizar los conceptos relativos, entre otras consideraciones, puede sustentar las que establezcan el alcance de la ley o norma controvertida, aunque en principio éstas puedan entenderse de



91. En consecuencia, si la interpretación literal que arroja la norma resulta contraria a la Constitución, por ejemplo, por ser restrictiva de derechos humanos, entonces es claro que dicha interpretación no puede sostenerse como sufi-

legalidad, pero si constituyen la base de ese análisis, entonces se tornan en materia propiamente de constitucionalidad. En este sentido, si conforme a los artículos 83, fracción V, de la Ley de Amparo y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la materia del recurso de revisión en amparo directo se limita a la decisión de cuestiones propias de constitucionalidad, es evidente que su solución implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la interpretación adoptada por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, para establecer si la ley cuestionada se apega a la Carta Magna. Así, el Alto Tribunal puede modificar válidamente tal interpretación, en virtud de que constituye el sustento del pronunciamiento de constitucionalidad que le corresponde emitir en definitiva. Lo anterior encuentra fundamento, por una parte, en el principio de unidad del ordenamiento jurídico, el que, en conjunción con la fuerza normativa de la Ley Fundamental, genera que el orden de principios reconocidos en sus disposiciones irradie a todo el ordenamiento jurídico secundario, haciendo posible que los contenidos constitucionales presenten una importante influencia en la actividad interpretativa de los órganos jurisdiccionales. Tal situación tiene como consecuencia que, por una parte, la interpretación de las disposiciones legales sea objetiva y uniforme, armonizando su aplicación en las distintas materias jurídicas y, por otra, en la labor jurisdiccional unificadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo, si se toma en cuenta que en la aplicación de normas jurídicas existe la posibilidad de que éstas sean interpretadas de modo diverso, con lo cual pueden obtenerse diferentes soluciones jurídicas, existiendo la posibilidad de que algunas resulten contrarias a la Ley Fundamental. Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de revisión interpuesto en amparo directo, debe fijar el alcance de la ley cuestionada y, por ende, interpretarla para determinar cuál es el mandato contenido en ella."

Décima Época. «con número de registro digital:» 2006422. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, materia común, tesis 1a./J. 37/2014 (10a.), página 460.

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CASOS EN LOS QUE LA SUPREMA CORTE PUEDE MODIFICARLA. Si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes que la interpretación de la ley puede formar parte de las cuestiones propiamente constitucionales que se abordan en el amparo directo en revisión, este criterio debe interpretarse en conexión con lo dispuesto en la fracción IX del artículo 107 constitucional. En efecto, la función que ejerce este Alto Tribunal a través de la revisión en amparo directo, no consiste, en principio, en determinar la correcta interpretación de la ley. La gran mayoría de las disposiciones legales admiten varias interpretaciones y corresponde a los tribunales ordinarios y a los tribunales de amparo encargados de controlar el principio de legalidad establecer la forma correcta en la que aquéllas deben interpretarse. En este sentido, el control de la interpretación de la ley puede hacerse fundamentalmente en dos escenarios a través del recurso de revisión que se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo: (i) cuando entre las distintas interpretaciones que admite una disposición sólo una de ellas resulta constitucionalmente válida y ésta no es la que ha realizado o avalado el Tribunal Colegiado, resulta obligatorio optar por la interpretación de la ley que esté conforme con la Constitución; (ii) cuando una disposición admite varias interpretaciones constitucionalmente aceptables y el Tribunal Colegiado selecciona o avala implícitamente una que es inconstitucional, esta Suprema Corte debe declarar que esa interpretación se



ciente; por lo que habrá que buscar otra interpretación que evite chocar con estos derechos o al menos que resulte lo menos restrictiva posible.

92. Expuesto lo anterior resulta que, en el caso concreto la interpretación literal del precepto en los términos propuestos, nos conduce a un resultado que en apariencia es neutro y, por tanto, permanece en el plano de la interpretación legal, pues lo único que se determina es quién puede hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva cuando se reclama el daño material derivado de la muerte de una persona, de tal suerte que a partir de dicha interpretación se concluye: sólo los herederos de la víctima, conclusión que en principio no parece reflejar un conflicto con la norma fundamental.

93. El problema surge cuando advertimos que para poder determinar quién es el heredero de la víctima, es necesario que previamente se haya tramitado la sucesión –judicial o extrajudicialmente, testamentaria o intestamentaria– a fin de obtener la declaración de herederos respectiva, así como la designación del albacea que habrá de actuar en su representación.

94. Esto porque entonces, el resultado de la interpretación literal arroja que para poder reclamar en juicio el daño material derivado la responsabilidad civil objetiva por muerte de una persona, es necesario que quien pretenda hacerlo, **previamente lleve a cabo la tramitación de la sucesión respectiva –judicial o extrajudicial, testamentaria o intestamentaria– al menos en la parte en la que sus derechos como heredero estén reconocidos y se haya designado el albacea que actúe en su representación.**

95. Visto desde esta perspectiva, resulta que la interpretación literal de la norma impacta al menos *prima facie*, en el derecho de acceso a la justicia del promovente, pues el ejercicio de la acción se condiciona a que previamente se haya llevado a cabo la tramitación del procedimiento sucesorio a fin de obtener la declaración como heredero del finado, así como la designación del albacea que actuará en su representación.

encuentra prohibida e interpretar el precepto en cuestión de una forma consistente con lo dispuesto en la Constitución. En consecuencia, cuando existen varias interpretaciones de una disposición que no violan la Constitución y se opta por alguna de ellas no es posible censurar la interpretación efectuada con el argumento de que no se ha hecho una ‘correcta’ interpretación de la ley.”



96. Cabe precisar que el solo hecho de que la interpretación de mérito impacte en el derecho de acceso a la justicia del promovente en su vertiente del derecho a la acción, no conduce en automático a sostener que por esa sola circunstancia la interpretación es violatoria de derechos humanos, pues esta Sala ha reconocido que estos derechos no son absolutos y, por tanto, pueden estar sujetos a distintas limitaciones siempre y cuando resulten razonables, es decir, persigan un fin constitucionalmente válido, sean idóneas para dicho fin y resulten proporcionales frente a la limitación que generan sobre el derecho humano.

97. Luego entonces, la primera pregunta que surge es ¿resulta razonable la limitación que impone la interpretación literal al derecho de acción de quien pretende reclamar en juicio el daño material por responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona?

98. Como quedó expuesto anteriormente, del estudio del proceso legislativo que dio lugar la redacción de las normas interpretadas no se advierte mayor justificación que la simple necesidad de "*evitar dudas al respecto*", de donde se desprende que en todo caso lo que se buscó fue otorgar certeza jurídica sobre quién puede hacer valer este tipo de reclamaciones. Es esta la lógica que sigue, el argumento de uno de los Tribunales Colegiados contendientes, que sostiene que debe otorgarse un valor preponderante al "texto expreso" del artículo interpretado, no habiendo lugar para hacer una interpretación en sentido diverso.

99. En esa tesitura, es claro que dotar de certeza a las personas y a los propios operadores jurídicos sobre a quién le corresponde el derecho de reclamar la indemnización en estos supuestos constituye un fin constitucionalmente válido, pues el dar claridad sobre este aspecto se traduce en una garantía al ejercicio del derecho de acceso a la justicia en tanto permite saber a quién corresponde la titularidad del derecho de acción.

100. Además, la medida resulta idónea para la consecución de dicha finalidad puesto que si la finalidad es dotar de certeza jurídica, lo cierto es que atender a la literalidad de la norma cierra las opciones interpretativas sobre dicha titularidad, lo que contribuye a que las decisiones sobre este aspecto específico puedan resultar más homogéneas y sobre todo, a que las personas



que se encuentren ante dicho supuesto puedan saber con mayor facilidad quién puede acudir ante los órganos judiciales a plantear este tipo de reclamaciones.

101. El problema surge cuando se analiza la proporcionalidad de la medida, puesto que no parece haber un equilibrio entre el fin buscado, esto es dotar de certeza jurídica sobre quién puede hacer este tipo de reclamaciones, y la restricción que la interpretación literal del precepto genera en el derecho de acción.

102. En efecto, si atendiendo a la interpretación literal de los preceptos, la indemnización por daño material por concepto de responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona corresponde a los herederos de la víctima y por éstos se entiende quienes han sido declarados como tales en los procedimientos sucesorios respectivos, resulta entonces que el derecho de acción se supedita por completo al trámite y desahogo –al menos parcial– de un diverso procedimiento como lo es el sucesorio, con todas las cargas que esto implica y teniendo en cuenta además que los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad civil no son tan amplios.¹²

103. En esta tesitura, esta Sala estima que el sacrificio al cual se somete el derecho de acción es demasiado fuerte frente a la tutela del principio de seguridad jurídica, pues si bien la interpretación literal zanja las posibilidades interpretativas dotando de certeza sobre quién tiene legitimación activa en estos supuestos, lo cierto es que obliga a la persona que sufrió un daño material ocasionado por la muerte de un tercero, a tramitar previamente el juicio sucesorio de la víctima a fin de obtener la declaración de herederos y la designación del albacea respectivo.

104. Además, se estima que esta solución arroja una restricción desproporcionada al derecho de acceso a la justicia, en su vertiente del derecho de

¹² Guerrero

"Artículo 1769. La acción para exigir la responsabilidad civil prescribirá a los tres años de producido el evento dañoso."

Ciudad de México

"Artículo 1,934. La acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente capítulo, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño."



acción, porque el resultado que arroja la interpretación literal no se corresponde con la configuración del derecho a la reparación en estos casos, lo que significa que la restricción analizada no se justifica tampoco desde la perspectiva de la figura indemnizatoria.

105. ¿Por qué se dice esto? Principalmente porque el derecho a la reparación que surge como consecuencia de la muerte de una persona ocasionada por un supuesto de responsabilidad civil objetiva, **no es un derecho que nazca en favor del finado para luego trasmitirse *mortis causa* en favor de sus herederos**, supuesto en el que tendría mayor sentido decir que la indemnización sólo puede ser reclamada "*por los herederos de la víctima*".

106. Por el contrario, el derecho a la reparación en este supuesto nace directamente en favor de quienes sufren un daño material derivado de la muerte de la persona, es decir, son éstos **los titulares del derecho desde el primer momento y no por vía de una transmisión *mortis causa***.

107. Esto es así, ya que tanto el Código Civil de Guerrero, como el Código Civil de la Ciudad de México establecen que la acción de responsabilidad civil en principio **es intransmisible**.

108. En efecto, ambas legislaciones señalan que la acción de reparación no es transmisible a terceros por actos entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.¹³

¹³ Guerrero

"Artículo 1760. La reparación del daño causado deberá consistir, a elección del ofendido, en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello fuere posible, o en el pago de daños y perjuicios actualizado al momento de hacerse efectivo el pago.

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual, como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1770, así como el Estado y sus funcionarios conforme al artículo 1750, ambas disposiciones del presente código.

"La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando éste haya intentado la acción en vida. ..."

Ciudad de México.



109. En otras palabras, el derecho a la reparación que nace en favor de la víctima no es transmisible por regla general, solamente por excepción puede transmitirse vía *mortis causa* a sus herederos, pero para que esto sea posible **es requisito necesario** que la víctima haya intentado la acción en vida y estando en proceso, ocurra su muerte, pues sólo bajo dicho supuesto operará la transmisión de la acción en favor de sus herederos.

110. Aplicada esta regla al supuesto que analizamos, es claro que el derecho a la reparación en caso de muerte de una persona no puede tratarse de un derecho que nazca en favor del finado, primero porque el hecho que ocasiona el surgimiento del derecho a la reparación es la muerte misma de la víctima, lo que presenta el problema de explicar y justificar el nacimiento de un derecho en su favor a pesar de ya haberse extinguido su personalidad jurídica.

111. Pero además, suponiendo que esto fuera así, el problema es que para que pudiera operar la transmisión de este derecho en favor de sus herederos, acorde con lo expuesto, sería requisito necesario que la acción de responsabilidad civil hubiera sido intentada en vida por la víctima, condición que claramente no podría satisfacerse pues se reitera, la responsabilidad surge precisamente con su muerte, de donde se deriva que es imposible desde el punto de vista fáctico y jurídico que pueda operar la transmisión vía *mortis causa* en favor de sus herederos, por lo que tendría que decirse que la acción de reparación nacería y se extinguiría con la muerte de la víctima.

"Artículo 1,916. Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

"Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme al artículo 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente código.

"La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

"El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso."



112. Por tanto, si no obstante estas condiciones la ley reconoce expresamente que existe un derecho a la reparación patrimonial como consecuencia de la muerte de una persona, es claro entonces que este derecho no nace en favor de la víctima para después transmitirse a sus herederos, sino que se trata de **un derecho que nace directamente en cabeza de quienes sufren el daño material**.

113. Siendo esto así, resulta claro que la calidad de "*herederos de la víctima*" resulta una nota irrelevante con relación a la titularidad del derecho de acción, pues se reitera, este derecho no tiene una causa sucesoria, sino que se actualiza en virtud del daño o perjuicio sufrido por la persona como consecuencia de la muerte de un tercero.

114. Esta inconsistencia resulta de gran importancia porque como ha quedado expuesto, lo que genera la desproporcionalidad de la medida es que la interpretación literal limita el ejercicio de la acción a los herederos, entendiéndose por éstos, los que ya han sido legalmente declarados como tales a través de los procedimientos sucesorios, quienes además sólo podrán actuar a través del albacea designado.

115. Por tanto, si la interpretación literal arroja un resultado restrictivo del derecho de acceso a la justicia en su vertiente del derecho de acción, dicha interpretación no se justifica en tanto el sacrificio que se impone es demasiado fuerte frente al beneficio obtenido, y además la medida no encuentra armonía ni congruencia con la configuración del derecho a la reparación, debe concluirse entonces que dicha restricción no puede considerarse razonable.

116. En consecuencia, acorde con el principio de supremacía constitucional y la aplicación del principio pro persona, es necesario desentrañar del abanico de opciones interpretativas, una interpretación de la ley distinta que equilibre de mejor manera la tensión existente entre la necesidad de dar certeza jurídica sobre quién puede hacer valer esta acción de responsabilidad civil y la efectividad del derecho de acción.

117. Para esta Sala la interpretación que permite generar este equilibrio es aquella que entiende por *herederos de la víctima* a **sus familiares** y otorga a



ellos la legitimación activa para iniciar la acción de responsabilidad civil objetiva en aquellos casos que se reclame el daño patrimonial generado como consecuencia de la muerte de una persona.

118. ¿Por qué los familiares? Porque resulta razonable presumir que son ellos los primeros afectados ante la muerte de una persona. Inclusive, debe advertirse que el reconocimiento de esta idea ha sido el sustento de diversos criterios emitidos por esta Sala relacionados con la reparación del daño moral en caso de muerte de una persona. Al respecto pueden encontrarse la siguiente jurisprudencia y tesis aisladas:

"DAÑO MORAL EN EL CASO DEL FALLECIMIENTO DE UN HIJO. SE PRESUME RESPECTO DE LOS PARIENTES MÁS CERCANOS. En tanto que es sumamente complicado probar el daño a los sentimientos, el artículo 1916, párrafo primero, del Código Civil para el Distrito Federal, prevé que en algunos casos dicho daño debe presumirse; así, en el supuesto de que opere la presunción, será el demandado quien deberá desahogar pruebas para revertir la presunción de la existencia del daño. Ahora bien, en el caso específico de que se cause la muerte de un hijo, debe operar la presunción del daño a los sentimientos, por lo que basta probar el fallecimiento y el parentesco para tener por acreditado el daño moral de los progenitores. Esta solución ha sido adoptada en el derecho comparado, donde se ha reconocido que, en caso de muerte de un hijo, el daño moral se presume respecto de los parientes más cercanos, como lo son los padres, hijos, hermanos, abuelos y cónyuges."¹⁴

"RESPONSABILIDAD POR DAÑO MORAL. CUANDO LA VÍCTIMA DE UN ACTO ILÍCITO FALLECE, SU FAMILIA TIENE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR EL PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA, NO ASÍ SUS HEREDEROS POR MEDIO DEL ALBACEA DE LA SUCESIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1849 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ). La indemnización prevista en el artículo 1849 del Código Civil para el Estado de

¹⁴ Décima Época. «con número de registro digital: 2006802 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas». Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materia civil, tesis 1a. CCXLII/2014 (10a.), página 445.



Veracruz se dirige a la cobertura del daño moral experimentado por dos categorías distintas de sujetos. Así, cuando a la víctima de un hecho ilícito se le otorga el derecho a ser indemnizada tanto por daños en su patrimonio como por daños morales, se está reconociendo que más allá de las pérdidas materiales, la comisión del acto ilícito le reporta consecuencias psíquicas negativas, sometiéndola a un sufrimiento que de algún modo puede ser traducido por el Juez a un equivalente económico –la reparación por concepto de daño moral–. Se trata de un daño intrínsecamente ligado a su experiencia personal que sólo puede ser reclamado por ella. Sin embargo, cuando la víctima del acto ilícito muere, el artículo 1849 prevé la cobertura del daño moral experimentado por su familia a raíz del suceso, no el experimentado por la víctima y son los miembros de aquella, en consecuencia, quienes pueden reclamar esa indemnización. En esta hipótesis, el daño moral no está destinado a convertirse en una indemnización que forme parte de los bienes de la víctima; en ningún momento entra a formar parte del patrimonio de ésta porque no se relaciona con daño alguno experimentado por ella, sino con las consecuencias no materiales que su muerte representa para su familia, que es quien tiene el derecho a reivindicarlas judicialmente. No procede, por lo tanto, sostener que la indemnización por daño moral prevista en el artículo 1849 del Código Civil de Veracruz debe ser exigida por el albacea de la herencia de la víctima, y no directamente por la familia, sin que sea óbice a ello la supuesta indeterminación de este último concepto, pues el juzgador goza de criterios legales que le permiten determinar quiénes son sus integrantes relevantes en cada caso concreto."¹⁵

"REPARACION DEL DAÑO MORAL A LA MADRE DE LA VICTIMA. Si está acreditado el parentesco de la madre de la víctima, a través del acta de nacimiento de ésta, debe atenderse el criterio de esta H. Sala, contenido en su jurisprudencia 270, visible a fojas 589, del *Apéndice* 1917-1975, Segunda Parte, que bajo el rubro: 'REPARACION DEL DAÑO, PROCEDENCIA DE LA.', establece: 'Sólo puede condenarse al pago de la reparación del daño si en el proceso se comprueba debidamente la existencia del daño material o moral que causó

¹⁵ Novena Época. «con número de registro digital:» 173184. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, materia civil, tesis 1a./J. 106/2006, página 549.



el delito cometido'. En consecuencia es procedente cubrir el daño moral causado a la madre de la víctima, partiendo de la idea de que dicho daño lo constituye el sufrimiento y el dolor de perder a su hijo, que debe ser reparado en la medida que lo estime el juzgador de instancia, tomando en cuenta lo que sobre el particular disponen los artículos 29, 31 y relativos del Código Penal y 1916 y 3o. del Código Civil, ambos del Distrito Federal."¹⁶

119. Desde luego, no se desconoce que lo relativo al daño moral guarda grandes diferencias con relación a la reparación del daño material o patrimonial, de tal suerte que vale la pena aclarar que la cita de estos criterios no pretende en sentido alguno equiparar ambas figuras. Por el contrario, lo único que se pretende hacer ver es que resulta razonable presumir que ante un evento como lo es la muerte de una persona, los primero afectados son naturalmente sus familiares, pues son ellos quienes resienten en primer lugar y de manera directa tal afectación, con independencia de si el daño sufrido es material o moral.

120. Por lo que el reconocimiento de esta circunstancia resulta importante a efecto de poder definir quién tiene legitimación para reclamar en juicio la reparación respectiva.

121. Así, conforme al artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero tendrán legitimación activa para hacer valer la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar el daño material ocasionado por la muerte de una persona, los dependientes económicos de la víctima y a falta de éstos, sus familiares, mientras que en el caso del artículo 1,915 del Código Civil de la Ciudad de México, dicha legitimación la tendrán todos los familiares de la víctima, toda vez que no se establece una preferencia como la del Código de Guerrero.

122. Sin embargo, es importante reiterar que esta conclusión determina **únicamente a quién corresponde el derecho de acción** y, por tanto, quién

¹⁶ Séptima Época. «con número de registro digital:» 235007. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 115-120, Segunda Parte, materia penal, tesis, página 95.



puede iniciar el juicio a fin de reclamar el daño patrimonial generado con motivo de la muerte de una persona, pero nada dice sobre a quién corresponde el derecho a ser efectivamente indemnizado por esta causa, pues ello en todo caso corresponderá al estudio de fondo del asunto en donde habrá de verificarse quién sufrió un daño o un perjuicio como consecuencia de la muerte.

123. En esa tesitura, se estima que esta interpretación encuentra un equilibrio entre los dos extremos en tensión pues permite de una mejor manera la satisfacción del derecho de acceso a la justicia en su vertiente del derecho de acción, al evitar que el afectado se encuentre condicionado para hacer valer su pretensión, al trámite y desahogo de un proceso diverso como lo es el sucesorio, de tal manera que la acreditación de su legitimación activa se torna en principio fácil y accesible, pues basta con que acredite su entroncamiento con el finado.

124. Pero también se dota de certeza jurídica a las partes, puesto que se delimita la legitimación activa en los casos en los que la ley refiere a *los herederos de la víctima* en favor de su familia. Sin embargo, a fin de dotar de certeza jurídica sobre la titularidad de la acción es necesario definir a ¿quiénes habrán de entenderse como familiares de la víctima para efectos de poder iniciar la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar el daño patrimonial ocasionado por la muerte de una persona?

125. Es en este punto en el cual la solución adoptada se entronca con la fórmula de la ley cuando establece que la indemnización corresponderá a *los herederos de la víctima*. ¿Por qué? Porque esta Sala estima que cuando se habla de los familiares de la víctima debe entenderse específicamente aquellos familiares que están llamados **a heredar por ley**, es decir, a aquellos que por su relación de filiación con la víctima estarían llamados por ley *para ser sus herederos*.

126. En esa tesitura, a fin de estar en posibilidades de poder determinar a quién corresponde la legitimación activa para hacer valer este tipo de reclamaciones será necesario revisar conforme a la legislación en la materia, quiénes son los sujetos que están llamados a ser los herederos testamentarios del finado. Por ejemplo, en el caso específico de la Ciudad de México y el Estado de



Guerrero serán los descendientes, cónyuges, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado y la concubina o el concubinario quienes tendrán esta legitimación.¹⁷

127. En conclusión, en los casos en los que la ley refiere que la *indemnización por caso de muerte corresponderá a los herederos de la víctima*, debe entenderse que por "*herederos*" la ley se está refiriendo a **los familiares de la víctima** ¿qué familiares? Aquellos que por ley estarían llamados a la sucesión legítima del *de cujus*, de tal suerte que serán ellos quienes podrán ejercer la acción y por tanto, iniciar el juicio a fin de reclamar el daño material generado por responsabilidad civil objetiva como consecuencia de la muerte de una persona.

128. Por lo que a fin de poder determinar quién está legitimado para acudir a juicio en estos supuestos, será necesario analizar conforme a la ley de la materia, quiénes son las personas que están llamadas a ser los herederos *ab-intestato* del *de cujus*, y en función de ello revisar si quien acude a juicio es uno de esos sujetos, bastando para tales efectos acreditar el entroncamiento con el finado.

129. Sobre esta conclusión es importante hacer algunas precisiones.

130. La primera es que respecto a la legitimación activa en estos supuestos, no se surte la regla que establece que los parientes más próximos excluyen a los más remotos, puesto que por especialidad, en tratándose del derecho a la reparación, debe prevalecer la regla consistente en que todo aquel que haya

¹⁷ Guerrero.

"Artículo 1398. Tendrán derecho a heredar por sucesión legítima:

"I. Los descendientes, cónyuge, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado y la concubina o el concubinario, si se satisfacen en este caso los requisitos señalados (sic) por el artículo 1432; ..."

"Ciudad de México

"Artículo 1,602. Tienen derecho a heredar por sucesión legítima:

"I. Los descendientes, cónyuges, ascendientes, parientes colaterales dentro del cuarto grado y la concubina o el concubinario, si se satisfacen en este caso los requisitos señalados por el artículo 1635. ..."



sufrido un daño o un perjuicio derivado de un hecho ilícito tiene derecho a ser reparado, por lo que todas las personas que se ubiquen como familiares de la víctima en los términos precisados, que se estimen afectados materialmente por su muerte, tienen derecho a acudir a juicio a reclamar la reparación, aun ante la concurrencia de otros familiares.

131. Segundo, debe reiterarse que esta conclusión nada dice respecto a quién tiene derecho a ser indemnizado, pues dicho aspecto corresponderá en todo caso al análisis de fondo del juicio respectivo, en el que habrá de valorarse quién sufrió efectivamente un daño material o un perjuicio.

132. Finalmente, el cerrar el concepto de familiares de la víctima a las personas que estarían llamadas a heredar por ley en los términos precisados, no rompe con la lógica de la figura indemnizatoria pues no se contradice con los razonamientos expuestos con antelación en el sentido que el derecho a la reparación nace directamente en cabeza de los afectados y no se trasmite *vía mortis causa*.

133. En efecto, dicha acotación parte de reconocer que los primeros afectados con la muerte de una persona son sus familiares, por eso es a ellos a quienes se les otorga la legitimación activa para hacer valer en juicio el derecho a la reparación cuando la ley refiere que *la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima*, pero no porque se estime que ese derecho se transmite *mortis causa*, sino porque se presume que son los familiares los primeros en resentir la afectación derivado de la muerte de una persona, por eso son ellos los sujetos que llenan el contenido de dicha fórmula normativa para efectos únicamente de la legitimación activa.

134. Sin embargo, el problema jurídico planteado en el presente asunto exige además dotar de certeza jurídica sobre este punto, por ello se estimó necesario precisar desde este momento qué personas se encontraban inmersas en la categoría de *familiares de la víctima*, para lo cual se acudió a los sujetos llamados a heredar por sucesión legítima, se reitera, no porque el derecho a la reparación se transmita *mortis causa*, sino porque este concepto permite encontrar un equilibrio interpretativo entre dotar de certeza jurídica a los operadores, encontrando la manera de definir en concreto los sujetos que integran



dicha categoría, sin que ello implique restringir de manera excesiva dicha legitimación. En razón de ello se precisa que con esta definición no se quiere señalar que sólo las personas **que efectivamente** hereden vía intestamentaria son quienes tienen legitimación activa en el juicio para reclamar la indemnización de mérito, sino que para cumplir con dicho presupuesto procesal basta con que quien acuda a juicio acredite a partir de su entroncamiento con la víctima, ser alguno de los sujetos que de acuerdo a la ley de la materia **estaría** llamado a heredar por la vía intestamentaria.

135. Es por todas estas razones y en función de lo dicho en el considerando anterior, que esta Sala considera que debe abandonarse la jurisprudencia 3a./J. 21/92 de rubro: "RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA. LOS HEREDEROS DE LA VÍCTIMA SON LOS LEGITIMADOS PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RELATIVA. (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1915 Y 1836 DE LOS CÓDIGOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y EL ESTADO DE JALISCO, A PARTIR DE SUS REFORMAS DEL DIECISÉIS DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO Y VEINTIOCHO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y DOS, RESPECTIVAMENTE)." y en su lugar debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETIVA EN CASO DE MUERTE. LOS FAMILIARES DE LA VÍCTIMA Y NO SÓLO SUS HEREDEROS LEGALMENTE DECLARADOS EN LA SUCESIÓN, TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECLAMAR LA INDEMNIZACIÓN RESPECTIVA (CÓDIGOS CIVILES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO) (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 21/92). Conforme al artículo 1767, fracción I, del Código Civil del Estado de Guerrero, en caso de muerte la indemnización por responsabilidad civil corresponderá a las personas que dependan económicamente de la víctima y a falta de éstos, a sus herederos. Por su parte, el artículo 1915, párrafo segundo, del Código Civil de la Ciudad de México, establece que en caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima. En función de dichos preceptos y de una nueva reflexión, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona la jurisprudencia 3a./J. 21/92 y en su lugar establece que cuando la ley hace referencia a los herederos de la víctima para efectos de definir quién tiene legitimación activa para hacer valer en juicio la acción de responsabilidad civil objetiva para reclamar los daños



materiales ocasionados por la muerte de una persona, dicha fórmula no debe interpretarse en un sentido literal para entender que sólo la tendrán los herederos legalmente declarados en la sucesión de la víctima, quienes además sólo podrán actuar a través del albacea. Esto porque dicha interpretación impone una restricción injustificada al derecho de acción de quien se estima afectado, en tanto se le obligaría a tramitar de manera previa un proceso distinto a aquel en el cual pretende obtener la reparación, como lo sería el procedimiento sucesorio a fin de obtener la declaratoria de herederos respectiva, así como la designación del albacea, con todas las cargas que ello implica. Por el contrario, esta referencia debe interpretarse en un sentido amplio para entender que tienen legitimación activa para reclamar el daño material ocasionado por responsabilidad civil objetiva derivado de la muerte de una persona, sus familiares, entendiéndose por éstos las personas que conforme a la ley de la materia estarían llamados a ser sus herederos intestamentarios, por lo que para efectos de la legitimación activa en juicio bastará con que el actor acredite su entroncamiento con la persona fallecida a fin de que el juzgador esté en posibilidades de comprobar que se trata de uno de estos sujetos. Finalmente, se precisa que para efectos de esta legitimación activa no opera la regla que establece que los parientes más próximos excluyen a los más lejanos, pues tratándose del derecho a ser reparado, todos los familiares de la víctima –en los términos precisados– que estimen haber sufrido un daño material pueden concurrir al juicio.

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 la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

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 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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena estuvo ausente.

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. 89/2019 (10a.), que aparece 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 284 con número de registro digital 2021257.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS QUE NO
INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE EN RELACIÓN CON LAS NORMAS GENERALES QUE NO SE APLICARON POR PRIMERA OCASIÓN EN EL DECRETO IMPUGNADO (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 43, FRACCIÓN XIV, 54, FRACCIÓN VII, 55, 56, 57, 58, 65 Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL, ASÍ COMO 67 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR EXTEMPO-RANEIDAD EN RAZÓN DE LA FECHA DE PUBLICACIÓN DEL RESPECTIVO DECRETO Y DE QUE ÉSTE NO RESULTA EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN XV, 43, FRACCIÓN XIV, 54, FRACCIÓN VII, 55, 56, 57, 58, 65 Y 66 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL, ASÍ COMO 67 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE CUANDO RESULTA EXTEMPORÁNEA EN RELACIÓN CON LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS, QUE NO FUERON APLICADAS EN EL ACTO QUE SE COMBATE [ARTÍCULOS 1, 8, 43, FRACCIONES V Y XIII, 45, FRACCIONES III, IV Y XV, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO C), 59, 60 A 64, 67 Y 68 DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 56 DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO Y 109 DEL REGLAMENTO PARA EL CONGRESO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDI-



CIAL 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.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE EL PODER PROMOVENTE NO SEÑALÓ QUÉ PARTE DEL DECRETO ADOLECE DE INVALIDEZ, AL HABERSE IMPUGNADO EN SU TOTALIDAD.

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.

VIII. AUTONOMÍA DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. CONSTITUYE UNA CONDICIÓN PARA QUE EJERZAN SUS FUNCIONES CON PLENA INDEPENDENCIA.

IX. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

X. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL 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 DEL DECRETO NÚMERO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL



DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO Y AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA QUE DETERMINEN EL PAGO DE LA PENSIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE REVISE SU SISTEMA LEGAL DE PAGO DE PENSIONES Y ESTABLEZCA UNO QUE NO TRANSGREDA LA AUTONOMÍA DE OTROS PODERES U ÓRDENES NORMATIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 244/2016. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 22 DE NOVIEMBRE DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN SE RESERVÓ EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridades demandadas y acto impugnado. Por escrito presentado el quince de diciembre de dos mil



dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López con el carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por las autoridades que a continuación se señalan:

1. Autoridades demandadas:

- a) El Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- b) El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- c) El secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

2. Actos cuya invalidez se reclama:

a) El Decreto 1282, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, que se impugna por sí y por vicios propios.

b) Los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V,¹ XIII² y XIV, 45, fracciones III,³ IV⁴ y XV, párrafo primero, inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

c) Los artículos 56, fracción I y 67⁵ de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

d) El artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron los siguientes:

¹ Señalado en los conceptos de invalidez.

² Señalado en los conceptos de invalidez.

³ Señalado en los conceptos de invalidez.

⁴ Señalado en los conceptos de invalidez.

⁵ Señalado en los conceptos de invalidez.



1. Esta Suprema Corte, en diversas controversias constitucionales promovidas por Ayuntamientos del Estado de Morelos,⁶ declaró la invalidez de los artículos 24, fracción XV y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos por vulnerar el principio de libertad hacendaria municipal, mismos preceptos que se impugnan en esta controversia constitucional.

2. El presupuesto que le corresponde al Poder Judicial no ha tenido incremento a fin de ser acorde con sus necesidades reales, no obstante que se solicitó al Congreso del Estado la autorización para ampliar la partida presupuestal de jubilaciones y pensiones, sin que a la fecha la autoridad haya dado contestación a la petición. Por el contrario, en los ejercicios fiscales de dos mil quince y de dos mil dieciséis hubo una reducción al presupuesto del Poder Judicial.

3. El Decreto 1282, por el que se concedió pensión jubilatoria a ***** con cargo al presupuesto del Poder Judicial, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Poder Judicial Local hace valer, en síntesis, lo siguiente:

1. El Congreso del Estado al emitir el Decreto 1282 vulnera los artículos 14, 16, 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 127 de la Constitución General, así como los artículos 92-A y 131 de la Constitución del Estado de Morelos, por determinar el otorgamiento de pensión por jubilación a cargo del presupuesto del Poder Judicial, sin que el Congreso Local ampliara el presupuesto necesario para cubrir la pensión en los términos del decreto, lo que afecta los principios de división de poderes, autonomía de gestión presupuestal e independencia.

De igual forma, resulta inconstitucional la aplicación de los artículos 24, fracción XV, 57, último párrafo, 58 y 66 de la Ley del Servicio Civil local, así como por extensión de sus efectos por haberse alterado sustancialmente el sistema de pensiones, los numerales 1o., 8o. 24, fracción XV, 43, fracciones V

⁶ Las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008.



y XIII, 45, fracciones III, IV y XV, esta última fracción en su párrafo primero, inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 al 68 del mismo ordenamiento legal, todos ellos en el decreto ahora impugnado.

En particular, los artículos 56, 57, apartado A, fracciones I, II y III, 58, fracción II, inciso d), de la Ley del Servicio Civil local y 67 de la Ley Orgánica para el Congreso local no reconocen el principio de autonomía de gestión presupuestal que tiene el poder actor, así como la potestad de regir las relaciones laborales con sus trabajadores que –incluye el otorgamiento de pensiones o jubilaciones–, todo lo cual vulnera la autonomía para definir el gasto público.

En ese sentido, sin intervención del Poder Judicial, el Congreso local emitió el decreto impugnado que obliga al poder actor a realizar el pago de la pensión por jubilación, disponiendo arbitrariamente de la hacienda pública, incluso indicando que en todos los casos, el pago de las pensiones operarán una vez que el trabajador se separe de sus labores, lo cual lo erige como resolutor cuando el trabajador goce de dos o más pensiones.

Asimismo, se aduce la violación de los principios de congruencia entre ingresos y egresos, fundamentación y motivación, independencia judicial, división de poderes y la prohibición de que se reúnan dos o más personas en una sola persona o corporación, previstos en los artículos 16, 17, 49 y 116, fracción III, todos de la Constitución General.

Por otra parte, si bien la Constitución exige que el régimen de pensiones debe estar previsto en las leyes laborales que expidan las Legislaturas Locales, ello no implica que el Congreso de Morelos tenga la facultad de evaluar el cumplimiento de los requisitos legales para el otorgamiento de una pensión respecto de un trabajador de otro poder estatal.

Al resolver la controversia constitucional 35/2000, el Tribunal Pleno sostuvo que la autonomía de gestión presupuestal es una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia. Así, si no es admisible que la Legislatura disminuya la remuneración de los juzgadores, tampoco es aceptable que el Congreso local determine la pensión de los empleados judiciales sin la intervención del Poder Judicial, quien fue el último empleador, y afectando su presupuesto.



En este sentido, en diversos fallos la Suprema Corte ha determinado que la vulneración a los principios de independencia y autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales se actualiza cuando: i) en cumplimiento de una norma o bien de forma libre, se actualice una conducta imputable a alguno de los poderes legislativo o ejecutivo, y ii) que tal conducta implique una intromisión en la esfera de competencia del Poder Judicial o que los otros poderes realicen actos que coloquen al Poder Judicial en un Estado de dependencia o subordinación respecto a él. Por ello, la Legislatura Local al determinar el otorgamiento de pensión por jubilación con cargo al presupuesto del Poder Judicial constituye un acto intromisivo, dependiente y subordinado que afecta la rama judicial.

En efecto, de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 58 y 66 de la Ley del Servicio Civil local –fundamentos del decreto impugnado– se desprende que el Congreso Local será el órgano resolutor en materia de pensiones, ya que fija los casos en que procede el pago de pensiones de los trabajadores judiciales, establece la cuantía de la pensión, y en caso de que el trabajador goce al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del gobierno o Municipio, el Congreso local será la instancia en que requiera al interesado para que opte por alguna de ellas, y en caso de no elegir, la determinación recae en el propio Congreso, todo lo cual incide en la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial.

Lo anterior, se reafirma con lo resuelto en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en las cuales se sostuvo la transgresión al principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública, por el hecho de que el Congreso local sin intervención de cualquier otra autoridad, y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, decretara las pensiones previstas en la Ley del Servicio Civil, así como el monto de la misma.

No pasa inadvertido que la Constitución facultó a los Poderes Judiciales para ejercer de forma directa los recursos de su hacienda, sin intermediarios, situación que no consideró el primer párrafo del artículo 56 y último párrafo del artículo 57 en relación con el último párrafo del numeral 66 de la Ley del Servicio Civil local, los cuales por extensión de sus efectos, se solicita su invalidez.



2. Reitera que el Decreto 1282 y los preceptos que lo fundamentan vulneran el principio de división de poderes, las garantías de independencia y autonomía judicial, previstas en los artículos 49 y 116, fracción III, de la Constitución General.

Asimismo, se señala que de los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Local; 67 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos; y 56, 57, apartado A, fracción I, inciso d), 58 y 66 de la Ley del Servicio Civil local se advierte que: 1) es facultad del Congreso Estatal emitir leyes, acuerdos o decretos como el impugnado; 2) es atribución de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso Estatal el conocimiento, estudio y dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios; así como realizar la investigación tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de ese derecho; y, 3) el Congreso local está facultado para expedir decretos de pensiones a favor de los trabajadores de los diversos Poderes Estatales, incluso del Judicial.

No obstante lo anterior, es el Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos la instancia encargada de aplicar, vigilar y reglamentar el gasto público del Poder Judicial, en términos del artículo 117, fracción XVII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

En este sentido, el Decreto 1282 actualiza una intromisión, dependencia y/o subordinación del Poder Judicial local por parte del Congreso local, lo cual conlleva una transgresión al principio de división de poderes que consagra el artículo 116 de la Constitución Federal, por lo que el decreto impugnado carece de validez constitucional al entrometerse directamente en la ejecución y aplicación del presupuesto del Poder Judicial local.

Si bien el Poder Judicial está obligado al pago de pensiones, lo cierto es que la Ley del Servicio Civil que faculta al Congreso local para determinar mediante decreto las pensiones de los trabajadores, vulnera el principio de autonomía de gestión y de división de poderes, máxime que la Legislatura no dota de recursos adicionales para solventar estas obligaciones.



3. Se combate el contenido del artículo 3o. del Decreto 1282 porque establece que el monto de la pensión debe calcularse con base en el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

Lo anterior genera incertidumbre jurídica pues toma como indicador para el aumento de la pensión el salario mínimo fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, cuando en realidad el incremento depende de que la partida respectiva sea autorizada en el presupuesto de egresos, de modo que, si éste no contempla algún incremento se hace nugatorio lo ordenado en el decreto impugnado.

Máxime que el Decreto 1282 no cuenta con un factor o indicador que defina o permita prever o requerir una cifra debidamente afianzada en datos duros como lo sería el índice nacional de precios de diciembre del año anterior, y así proporcionar los recursos dinerarios suficientes para no colocar al Poder Judicial en desestabilización económica al tener que cubrir los aumentos de las pensiones a su cargo y al mismo tiempo no disminuir los salarios de Jueces y Magistrados.

Solicita declarar la invalidez del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil de la entidad al no estar acorde a la realidad constitucional y ser incompatible con la Ley del Seguro Social que no considera al salario mínimo como referente para incrementar el monto de las pensiones sino el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año inmediato anterior, ello para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión; tal situación provoca inestabilidad económica al Poder Judicial, situación que afecta su autonomía financiera. Incluso, existe una diferencia y desigual percepción salarial entre el personal en retiro y activo. Los Magistrados en retiro y sus homólogos activos, aun cuando los primeros se hayan jubilado con un ingreso menor, en virtud de los aumentos automáticos actualmente tienen un pago superior a los Magistrados activos, situación que lacera la correcta administración de justicia que incluye la sanidad de las finanzas del Poder Judicial, pues se implementan recursos no programados, lo que implica una violación a la irreductibilidad salarial de Jueces y Magistrados.



Por otra parte, el artículo 3o. del decreto altera el debido funcionamiento del Poder Judicial porque incluye en el monto de la pensión, los rubros de prestaciones y asignaciones, sin precisar a qué prestaciones hace referencia, esto ocasiona que el personal en retiro sea equiparado al personal en activo.

En efecto, además de incluir en la pensión la prestación, el Poder Judicial continua aportando las cuotas obrero-patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social a que se encuentran afiliados los trabajadores para que accedan a una nueva pensión a cargo del Poder Judicial. Sin embargo, el derecho a la afiliación a algún organismo de seguridad social sólo subsiste respecto del personal en activo, conservando los trabajadores en retiro el derecho a continuar voluntariamente afiliados pero el importe total de las cuotas obrero-patronales serán a cargo de éste.

4. Aduce que se irroga un perjuicio al Poder Judicial en relación con los artículos 126 y 134 constitucionales, porque no se consideró otorgar recursos para hacer frente a los pagos derivados del decreto de pensión impugnado, asimismo, es inválido establecer en el decreto impugnado el aumento de la pensión conforme al salario mínimo ya que el porcentaje en que se ha aumentado en los últimos años es superior al tres por ciento que establece la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios.

CUARTO.—**Artículos que se estiman violados.** El promovente estimó violados los artículos 14, 16, 17, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, 126, 127 y 134 de la Constitución General.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro Luis María Aguilar Morales, 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 244/2016; asimismo, ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de tres de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demanda-



das a fin de que formularan su contestación y dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos. En síntesis el Congreso del Estado contestó lo siguiente:

a) Causas de improcedencia.

Se actualiza la causa 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 General, por falta de interés legítimo del poder actor.

La expedición del Decreto 1282, por el que se otorga la pensión por jubilación, no pretende de forma alguna ejercer directamente los recursos que integran el presupuesto del Poder Judicial cuyo ejercicio es exclusivo de este poder, además de que las facultades de programar, presupuestar y aprobar el instrumento presupuestal corresponden al Poder Judicial. El Congreso local está consciente que la falta del ejercicio exclusivo de los recursos por el poder actor, tornaría nugatorio el principio de autonomía presupuestaria.

Así, con fundamento en los artículos 123, apartado B, de la Constitución General, 40, fracción XX, de la Constitución Local y 54, fracción VII, 56 al 68 de la Ley del Servicio Civil de Morelos, el Congreso local cuenta con las facultades para expedir los decretos que se otorguen a los trabajadores del Gobierno del Estado. En consecuencia, el Congreso local no invade la autonomía presupuestaria que aduce el poder actor.

El poder actor tiene la obligación constitucional de tener una partida en el presupuesto de egresos para solventar el pago de pensiones, no siendo válido cuando alega que con motivo de su autonomía el Poder Judicial puede decidir o no contar con tal partida, puesto que al ser el beneficiario del trabajo subordinado está obligado a cubrir el salario y las prestaciones que devienen por los servicios prestados, en términos del artículo 123 constitucional.

Asimismo, el artículo 127 de la Constitución establece los derechos y obligaciones de los trabajadores al servicio del Estado, en particular, en las frac-



ciones IV y VI que disponen la forma en que se concederán las jubilaciones y pensiones.

Por tales razones, la controversia constitucional es improcedente puesto que el Poder Judicial es el principal obligado en cubrir las prestaciones en materia de seguridad social a sus trabajadores.

b) Contestación de los conceptos de invalidez.

1. En cuanto al primer concepto de invalidez es infundado.

El decreto impugnado fue dictado con base en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que establece el procedimiento para la obtención de una pensión, así como los derechos que tienen los trabajadores y los sujetos obligados en cumplir las prestaciones en materia de seguridad social.

En el caso, ***** solicitó ante el Congreso local el otorgamiento de su pensión por jubilación, la cual fue concedida al haber cumplido con los requisitos que prevé la Ley del Servicio Civil, sin que hubiera razón alguna para que el Congreso local negara la solicitud al tener la obligación de emitir el decreto respectivo, en términos de los artículos 40, fracciones II y XX de la Constitución de Morelos y 57 de la Ley del Servicio Civil local.

Por otra parte, resulta improcedente la controversia constitucional, ya que el Poder Judicial no hace referencia sobre qué parte del decreto adolece de validez, y únicamente combate el decreto pero no la parte considerativa del mismo, razón por la cual es improcedente la reclamación del poder actor.

Contrario a lo sostenido por el poder actor, no se vulnera el artículo 16 constitucional en cuanto a la motivación y fundamentación del decreto impugnado.

El artículo 127, fracción IV, de la Constitución General establece que las Legislaturas Locales tienen la obligación de consignar en sus leyes laborales el mecanismo para que los trabajadores al servicio del Estado accedan a las prestaciones en materia de seguridad social, por lo que tal mandato constitucional debe ser atendido, sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que deban otorgar las pensiones.



En consecuencia, el principio de división de poderes no resulta violado, puesto que el decreto combatido no atenta la integridad e independencia del Poder Judicial de Morelos, sino que sólo respeta los derechos laborales de los trabajadores. Tampoco hay una intromisión, dependencia o subordinación por parte del Poder Legislativo en las actividades propias del Poder Judicial, como es la administración de justicia que ha sido desempeñada hasta el momento en forma autónoma e independiente sin intervención.

2. Es inoperante el segundo concepto de invalidez.

El Congreso no ha vulnerado la autonomía presupuestal del poder actor, dado que no se ha afectado alguna partida presupuestal y, por ende, la función de impartición de justicia.

Por otra parte, no se vulnera el principio de división de poderes ni las garantías institucionales a favor de los tribunales locales, puesto que la autonomía e independencia del Poder Judicial están garantizadas en la Constitución y su ley orgánica.

De la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción II y 50 de la Constitución Local, 3 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, y 56, 57 y 64 de la Ley del Servicio Civil del Estado, se concluye que el Congreso del Estado de Morelos es el único que tiene la facultad para sustanciar el trámite en el que determine por decreto el pago de la pensión, así como para aclarar, reformar, derogar o abrogar, las leyes y los decretos, como el decreto de pensiones de los servidores públicos del Estado de Morelos. Por ello, el Poder Judicial sólo constituye un órgano de ejecución del cumplimiento del Decreto 1282.

Si bien el artículo 57 de la Ley del Servicio Civil –que faculta al Congreso local a emitir los decretos en materia de pensión– fue declarado inválido,⁷ lo cierto es que el Congreso Local aún está en posibilidad de resolver sobre la procedencia respecto a la ejecución del decreto en el que se otorgó la pensión impugnada.

⁷ En las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010.



En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracción XIV, 45, fracción XV, párrafo primero, inciso c), 54, fracción VII, 55, 56 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, fueron aplicados con anterioridad al decreto que se combate, por lo que no constituye el primer acto de aplicación, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Decreto	Fecha de publicación
536 por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada a la ciudadana *****.	1 de junio de 2016
554 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	1 de junio de 2016
556 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	1 de junio de 2016
558 por el que se concede pensión por jubilación al ciudadano *****.	1 de junio de 2016
562 por el que se concede pensión por jubilación al ciudadano *****.	1 de junio de 2016
1289 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	19 de marzo de 2014
2345 por el que se concede pensión por jubilación al ciudadano *****.	3 de junio de 2015
17 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	20 de diciembre de 2000

Aunado a lo anterior, el Poder Judicial no formuló reclamo particular respecto de los artículos citados ni conceptos de invalidez, sólo los menciona en virtud de que forman parte del sistema de pensiones local, por lo que debe sobreseerse este medio de control constitucional. Siendo aplicable la tesis P. VI/2011, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

Por último, el artículo 49 de la Constitución que consagra el principio de división de poderes solamente es aplicable al ámbito federal al referirse a los poderes federales, por lo que no hay violación a este precepto como lo aduce el promovente.



SÉPTIMO.—Contestación del Poder Ejecutivo y del secretario de Gobierno del Estado de Morelos. En forma coincidente manifestaron lo siguiente:

a) Causas de improcedencia

Señala que el poder actor carece de legitimación *ad causam* por no ser titular del derecho que pretende hacer valer, puesto que la autoridad demandada no ha realizado acto alguno que invada la competencia del Poder Judicial, siendo por esta razón que el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado carecen de legitimación pasiva.

b) Conceptos de invalidez

Como planteamiento previo, el Poder Judicial no formula conceptos de invalidez en los que reclame por vicios propios a los actos de promulgación y publicación atribuido al Poder Ejecutivo, por lo que es falso que esta autoridad vulnere en perjuicio del Poder Judicial las disposiciones constitucionales supuestamente violadas; además, estos actos se realizaron con apego a las atribuciones constitucionales y legales concedidas a esta autoridad.

Asimismo, los actos de autoridad gozan de presunción de validez, por lo que los conceptos de invalidez deben calificarse de inatendibles e inoperantes ante la inexistencia de argumentos que justifiquen su petición.

1. Es infundado el primer concepto de invalidez puesto que no se vulnera la autonomía hacendaria ni la libre administración de ésta.

El legislador morelense cuenta con plena libertad de configuración, por lo que ha dispuesto en los artículos 40, fracción II, de la Constitución Local y 53, 57 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso establecer la facultad del Congreso del Estado de expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes y los decretos, como es, el decreto de pensiones de los servidores públicos del Estado de Morelos.

Los Poderes del Estado y los Municipios prevén en sus presupuestos respectivos el rubro de pensiones, por lo que el decreto de pensión sólo constituye un acto declarativo que atiende el derecho a la seguridad social del trabajador.

En este sentido, una pensión constituye una prestación económica que forma parte de los beneficios a los que tiene derecho un trabajador cuando deja



de prestar sus servicios y obtiene su jubilación, cuando se cumplen los requisitos marcados por la ley.

El artículo 123, apartado A, de la Constitución establece los distintos seguros y medidas de seguridad social encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores y sus familias. Estas pensiones son otorgadas por el Estado, con independencia de la afiliación del trabajador que le permite acceder a las pensiones, prestaciones, seguros y servicios que se otorguen a través de las instituciones de seguridad social.

Conforme a lo anterior, la Ley del Servicio Civil local establece las medidas y prerrogativas para los trabajadores en el desempeño de su labor, y en su caso, tengan a bien jubilarse, para ello establecen los medios y parámetros para determinar este seguro ya sea de invalidez, de vejez, de vida, de cesantía involuntaria, de trabajo, de enfermedades y de accidentes, todo en estricta relación con el artículo 123 constitucional.

De esta forma, el decreto impugnado no constituye una transgresión a la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial. Asimismo, el acto impugnado y las normas en que se funda están apegadas al orden constitucional, porque no hay invasión al ámbito de facultades a favor del poder actor.

Se menciona que existen diversas pensiones a cargo del Poder Judicial, emitidas por el Congreso local con fundamento en las leyes que se controvierten en esta controversia, las cuales no fueron impugnadas.

Decreto	Publicación
615 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	8 de junio de 2016
629 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	8 de junio de 2016
787 por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano *****.	17 de agosto de 2016
788 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	17 de agosto de 2016



65 por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada al ciudadano *****.	9 de diciembre de 2015
94 por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.	30 de diciembre de 2015
2169 por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada a la ciudadana *****.	22 de abril 2015

Derivado de lo anterior, el Poder Judicial ha consentido la emisión de tales decretos y en consecuencia las normas en los que se fundan los mismos, por lo que debe sobreseerse en este medio de control constitucional.

Se destaca que el tema de las pensiones a cargo de los Poderes del Estado o Ayuntamientos ha resultado ser problemático, porque a diferencia del sistema de financiamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social en el que la fuente de recursos es tripartido, en el Estado de Morelos las pensiones sólo tienen como fuente de ingresos al erario público. Dicha situación ha provocado que el erario estatal y municipal sea insuficiente para solventar sus obligaciones, por lo que no puede pasar inadvertido para el legislador. Sin menoscabo de lo anterior, se estima que el decreto impugnado respeta los derechos de los trabajadores reconocidos en la legislación aplicable.

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Cierre de la instrucción. Agotado en sus términos el trámite respectivo, 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 y, se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO.—Radicación. Previo dictamen del Ministro instructor, la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y los autos le fueron devueltos para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.



CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala 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 h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, a contrario sensu, y punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—Fijación de los actos y normas impugnadas. Procede la fijación de los actos objeto de la controversia constitucional.

En su escrito de demanda, el Poder Judicial de Morelos señala como actos impugnados en el apartado respectivo, los siguientes:

- Los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 58 y 66 de la Ley del Servicio Civil de Morelos, así como por extensión de sus efectos por haberse alterado sustancialmente el sistema de pensiones, los numerales 1, 8, 43, fracción XIV, 45, fracción XV, en su párrafo primero, inciso c), 54, fracción VII, 55, 56, 57 al 68 del mismo ordenamiento legal.

- El artículo 56, fracción I (sic) de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.⁸

- El artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

- El Decreto 1282, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, que otorga pensión por jubilación a ***** con cargo al presupuesto del Poder Judicial de Morelos.

⁸ El poder actor señala que este numeral contiene una fracción I, pero de la revisión del precepto no se advierte la inclusión de fracciones o apartados especiales, pues sólo consiste en un único párrafo.



Sin embargo, esta Sala advierte de la lectura de los conceptos de invalidez que el Poder Judicial actor también plantea la inconstitucionalidad de las fracciones V y XIII del artículo 43, las fracciones III y IV del artículo 45 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como el numeral 67 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, por lo que deben tenerse con el carácter de normas impugnadas.

TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

En primer lugar se analizará la oportunidad del Decreto 1282 al impugnarse por vicios propios.

Al respecto, el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia⁹ establece que el plazo para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos será de treinta días a partir del 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 haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En relación con el decreto mencionado, se tomará como fecha de conocimiento el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, día de su publicación en el Periódico Oficial Local en virtud de que el poder actor no manifestó haber tenido conocimiento del mismo en fecha diversa, por tanto, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **jueves uno de diciembre de dos mil dieciséis al jueves veintiséis de enero de dos mil diecisiete**,¹⁰ por lo que si la

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 Debiendo descontarse del cómputo los días tres, cuatro, diez y once de diciembre de dos mil dieciséis y uno, siete, ocho, catorce, quince, veintiuno y veintidós de enero de dos mil diecisiete, por



presentación de la demanda se efectuó el quince de diciembre de dos mil dieciséis, es indudable que resulta oportuna.

Por lo que hace a la oportunidad en la impugnación de las normas generales que se impugnan con motivo de su aplicación en el Decreto 1282, en términos de lo previsto en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en primer lugar debe analizarse si dicho acto constituye un acto de aplicación y, en segundo lugar, si se trata del primero, pues de lo contrario el cómputo de la oportunidad debe hacerse a partir de la publicación de las normas.

El Poder Judicial impugnó los siguientes artículos:

- Los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII y XIV, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, inciso c), 54, fracción VII, 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

- Los artículos 56 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.

- El artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos.

A efecto de verificar la aplicación de los preceptos referidos, se transcribe el decreto impugnado:

"Al margen izquierdo un Escudo del Estado de Morelos que dice: 'Tierra y Libertad'.—La tierra volverá a quienes la trabajan con sus manos.—Poder Legislativo. LIII Legislatura. 2015-2018. Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos a sus habitantes sabed: Que el H. Congreso del Estado se ha servido enviarme para su promulgación lo

ser sábados y domingos; así como del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis por corresponder al segundo periodo de receso de dos mil dieciséis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. 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 3, 159 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Acuerdo General Plenario Número 18/2013.



siguiente: La Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II, del artículo 40, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y al tenor de las siguientes:

"Consideraciones

"I. En fecha 24 de noviembre de 2015, la C. ***** , por su propio derecho, presentó ante este Congreso solicitud de pensión por jubilación, de conformidad con la hipótesis contemplada en **el artículo 58, fracción II, inciso k), de la Ley del Servicio Civil del Estado**, acompañando a su petición la documentación exigida por **el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, del marco legal antes mencionado**, consistentes en: acta de nacimiento, hoja de servicios expedida por el H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, así como hoja de servicios y carta de certificación de salario expedidas por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

"II. Que 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 la pensionada se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento. La trabajadora 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 siguiente día de su separación. Y de conformidad con **el artículo 58 del mismo ordenamiento**, la pensión por jubilación, se otorgará a la trabajadora que conforme a su antigüedad se ubique en el supuesto correspondiente.

"III. Del análisis practicado a la documentación antes relacionada y una vez realizado el procedimiento de investigación que establece el **artículo 67, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado**, se comprobó fehacientemente la antigüedad de la C. ***** , por lo que se acreditan a la fecha de su solicitud 18 años, 02 meses, 20 días, de servicio efectivo de trabajo interrumpido, ya que prestó sus servicios en el H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, habiendo desempeñado el cargo de: Auxiliar de Recursos Humanos, del 04 de abril de 1997, al 15 de agosto de 1998: En el Poder Judicial del Estado de Morelos, ha



prestado sus servicios desempeñando los cargos siguientes: Auxiliar del Departamento de Nóminas, dependiente de la Dirección General de Administración, (sic) del 06 de abril de 2001, al 06 de octubre de 2010; temporal e interinamente encargada de la Jefatura de Recursos Humanos, dependiente de la Dirección General de Administración, del 07 de octubre de 2010, al 20 de noviembre de 2015, fecha en la que fue expedida la constancia de referencia. De lo anterior se desprende que la jubilación solicitada encuadra en lo previsto por **el artículo 58, fracción II, inciso k) del cuerpo normativo antes aludido**, por lo que al quedar colmados los requisitos de la ley, lo conducente es conceder a la trabajadora en referencia el beneficio solicitado.

"Por lo anteriormente expuesto, esta LIII Legislatura ha tenido a bien expedir el siguiente:

Decreto Número Mil Doscientos Ochenta y Dos por el que se concede pensión por jubilación a la ciudadana *****.

"Artículo 1o. Se concede pensión por jubilación a la C. *****, quien ha prestado (sic) sus servicios en el H. Ayuntamiento de Puente de Ixtla, Morelos, así como en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: Temporal e Interinamente Encargada de la Jefatura de Recursos Humanos, dependiente de la Dirección General de Administración.

"Artículo 2o. La pensión decretada deberá cubrirse al 50% del último salario de la solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que la trabajadora se separe de sus labores y será cubierta por el Poder 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**.

"Artículo 3o. 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, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita **el artículo 66 de la misma ley**.



"Disposiciones transitorias

"Primera. Remítase el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indica el artículo 44 y 70, fracción XVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Segunda. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'. Recinto Legislativo, en sesión ordinaria iniciada a los veinticinco días del mes de octubre del año dos mil dieciséis.

"Atentamente. Los CC. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado. Dip. Beatriz Vicera Alatraste. Presidenta. Dip. Silvia Irra Marín. Secretaria. Dip. Edith Beltrán Carrillo. Secretaria. Rúbricas.

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos, a los dieciséis días del mes de noviembre de dos mil dieciséis.

"Sufragio efectivo. No Reelección' Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos Graco Luis Ramírez Garrido Abreu secretario de Gobierno M.C. Matías Quiroz Medina Rúbricas."

De la lectura de dicho decreto se advierte que se **aplicaron directamente** los artículos 55, 56, 57, 58 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como el artículo 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, los cuales señalan lo siguiente:

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos

"**Artículo 55.** 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."



"Artículo 56. 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.

"El trabajador que se hubiera 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 siguiente día de su separación."

"Artículo 57. Para disfrutar de las pensiones señaladas en este capítulo, los peticionarios deberán presentar su solicitud acompañada de los documentos siguientes:

"A) Para el caso de jubilación, cesantía por edad avanzada o invalidez:

"I. Copia certificada del acta de nacimiento expedida por el Oficial del Registro Civil correspondiente;

"II. Hoja de servicios expedida por el servidor público competente del Gobierno o del Municipio que corresponda;

"III. Carta de certificación del salario expedida por la dependencia o entidad pública a la que se encuentre adscrito el trabajador; y,

"IV. Dictamen de la Institución de Seguridad Social correspondiente, en el cual se decrete la invalidez definitiva.

"B) Tratándose de pensión por viudez, orfandad o ascendencia, además de los previstos en el apartado que antecede, se deberán exhibir los siguientes documentos:



"I. Copia certificada de las actas de nacimiento de los hijos expedidas por el respectivo Oficial del Registro Civil;

"II. Copia certificada del acta de matrimonio, o en su defecto del documento que acredite la relación concubinaria, expedida por el H. Ayuntamiento donde haya sido el último domicilio conyugal;

"III. Copia certificada del acta de defunción en su caso o dictamen de invalidez expedido por la institución de seguridad respectiva; y

"IV. Copia certificada del acta de nacimiento del trabajador."

"Artículo 58. La pensión por jubilación se otorgará a los trabajadores que hayan prestado sus servicios en cualquiera de los tres Poderes del Estado y/o de los Municipios, de conformidad con las siguientes disposiciones:

"I. La pensión por jubilación solicitada por los trabajadores, se determinará de acuerdo con los porcentajes de la tabla siguiente:

"a) Con 30 años de servicio 100%;

"b) Con 29 años de servicio 95%;

"c) Con 28 años de servicio 90%;

"d) Con 27 años de servicio 85%;

"e) Con 26 años de servicio 80%;

"f) Con 25 años de servicio 75%;

"g) Con 24 años de servicio 70%;

"h) Con 23 años de servicio 65%;

"i) Con 22 años de servicio 60%;



"j) Con 21 años de servicio 55%; y

"k) Con 20 años de servicio 50%.

"Para los efectos de disfrutar ésta prestación, la antigüedad puede ser interrumpida o ininterrumpida.

"Para recibir ésta pensión no se requiere edad determinada.

"II. Las trabajadoras tendrán derecho a su jubilación de conformidad con el siguiente orden:

"a) Con 28 años de servicio 100%;

"b) Con 27 años de servicio 95%;

"c) Con 26 años de servicio 90%;

"d) Con 25 años de servicio 85%;

"e) Con 24 años de servicio 80%;

"f) Con 23 años de servicio 75%;

"g) Con 22 años de servicio 70%;

"h) Con 21 años de servicio 65%;

"i) Con 20 años de servicio 60%;

"j) Con 19 años de servicio 55%; y

"k) Con 18 años de servicio 50%.

"Para efecto de disfrutar esta prestación, la antigüedad se entiende como el tiempo laborado en forma efectiva, ininterrumpidamente o en partes.



"Para recibir esta prestación no se requiere edad determinada.

"El monto de la pensión mensual a que se refiere este artículo, en ningún caso podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley."

"Artículo 66. Los porcentajes y montos de las pensiones a que se refiere este capítulo, se calcularán tomando como base el último salario percibido por el trabajador; para el caso de las pensiones por jubilación y cesantía en edad avanzada, cuando el último salario mensual sea superior al equivalente de 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, deberán acreditar, haber desempeñado cuando menos cinco años el cargo por el cual solicitan pensionarse, de no cumplirse (sic) este plazo, el monto de la pensión se calculará tomando como tope los referidos 600 salarios mínimos vigentes en la entidad, y de acuerdo a los porcentajes que establece la ley.

"La cuantía de las pensiones se incrementará de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos.

"Las pensiones se integrarán por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

"El trabajador no podrá gozar al mismo tiempo de dos pensiones a cargo del Gobierno o Municipio, 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."

Ley Orgánica para el Congreso del Estado

"Artículo 67. La Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, tendrá bajo su responsabilidad:



"I. El conocimiento, estudio y dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, así como realizar la investigación correspondiente tendiente a comprobar fehacientemente los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de este derecho;

"II. Opinar sobre la política laboral y desempeño de los tribunales laborales; y

"III. Revisar los ordenamientos de previsión y seguridad social y en su caso se promuevan reformas ante el Congreso de la Unión."

Como se advierte, el contenido normativo de los preceptos se materializó con la expedición del Decreto 1282 mediante el cual el Congreso local concedió una pensión por jubilación a un servidor público, previa solicitud del interesado y habiendo cumplido los requisitos legales, acreditó una antigüedad de dieciocho años, dos meses y veinte días de servicio de trabajo interrumpido y cuyo último cargo fue desempeñado en el Poder Judicial local.

Señalado lo anterior, es necesario analizar si los demás preceptos señalados como impugnados, esto es, los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII y XIV, 45, fracciones III, IV y XV, primer párrafo, inciso c), 54, fracción VII, 59 al 65, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil; 56 de la Ley Orgánica para el Congreso; así como 109 del reglamento para el Congreso, todos ordenamientos del Estado de Morelos, fueron **aplicados indirectamente** por formar parte del sistema integral de pensiones. Dichos numerales prevén:

Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos

"**Artículo 1.** La presente ley es de observancia general y obligatoria para el Gobierno Estatal y los Municipios del Estado de Morelos y tiene por objeto determinar los derechos y obligaciones de los trabajadores a su servicio."

"**Artículo 8.** Esta ley regirá las relaciones laborales entre los poderes del Estado y los Municipios con sus trabajadores."



"Los trabajadores de confianza, sólo disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de seguridad social, por lo que en cualquier tiempo y por acuerdo del titular de la dependencia dejarán de surtir sus efectos los nombramientos que se les hayan otorgado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 123, apartado B, fracción XIV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 40, fracción XX, inciso M), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

"Artículo 24. Son causas justificadas de terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad del Gobierno del Estado, Municipio o entidad paraestatal o paramunicipal de que se trate, las siguientes:

"...

"XV. Por haber obtenido decreto que otorgue pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada, cuyo inicio de vigencia se consignará en el mismo ordenamiento."

"Artículo 43. Los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán derecho a:

"...

"V. Disfrutar de licencias y vacaciones;

"...

"XIII. La reinstalación en su puesto o algún otro equivalente, en los casos de ausencia por enfermedad, licencia sin goce de salario o comisiones sindicales;

"...

"XIV. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada y por invalidez."

"Artículo 45. Los Poderes del Estado y los Municipios, están obligados con sus trabajadores a:



"...

"III. Proporcionarles servicio médico;

"IV. Pagarle la indemnización por separación injustificada, cubrir las correspondientes a los accidentes que sufran con motivo del trabajo o a consecuencia de él o por las enfermedades profesionales que contraiga en el trabajo o en el ejercicio de la profesión que desempeñan;

"...

"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:

"...

"c) Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte."

"Artículo 54. Los empleados públicos, en materia de seguridad social tendrán derecho a:

"...

"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."

"Artículo 59. La pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que habiendo cumplido cuando menos cincuenta y cinco años de edad, se separe voluntariamente del servicio público o quede separado del mismo con un mínimo de 10 años de servicio.

"La pensión se calculará aplicando al salario y a los porcentajes que se especifican en la tabla siguiente:



- "a) Por diez años de servicio 50%
- "b) Por once años de servicio 55%
- "c) Por doce años de servicio 60%
- "d) Por trece años de servicio 65%
- "e) Por catorce años de servicio 70%
- "f) Por quince años de servicio 75%

"En todos los casos estarán sujetos a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 66 de esta ley."

"Artículo 60. La cuota mensual de la pensión por invalidez, se otorgará a los trabajadores que se incapaciten física o mentalmente por causa o motivo del desempeño de su cargo o empleo; o por causas ajenas al desempeño de éste, con base a lo siguiente:

"I. cuando la incapacidad sea por causa o motivo del desempeño de su cargo o empleo, la pensión se pagará de acuerdo al porcentaje o grado de invalidez que se determine en el dictamen médico.

"II. para el caso de que la incapacidad sea por causas ajenas al desempeño del trabajo, se cubrirá siempre y cuando el trabajador hubiese efectivamente laborado el término mínimo de un año anterior a la fecha en que ocurrió la causa de la invalidez, y se calculará de acuerdo al grado de incapacidad que se determine en el dictamen médico. En este caso el monto de la pensión no podrá exceder del 60% del salario que el trabajador venía percibiendo hasta antes de la invalidez, o en su caso a elección del trabajador, éste será repuesto a desempeñar labores de acuerdo a las aptitudes y condiciones en que se encuentre.

"En ambos casos el monto de la pensión no podrá ser inferior al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad; ni exceder del equi-



valente a 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, al momento de ser otorgada la pensión.

"El dictamen médico podrá ser revisado de acuerdo a la normatividad aplicable al caso, ante las autoridades correspondientes.

"El derecho al pago de esta pensión se inicia a partir del día siguiente en el que quede firme la determinación de invalidez."

"Artículo 61. Para el otorgamiento de la pensión por invalidez se deberán cubrir los requisitos siguientes:

"La solicitud del trabajador deberá presentarse al Congreso del Estado, acompañándose además de los documentos a que se refiere el artículo 57 de esta ley, por el dictamen por invalidez o incapacidad permanente expedido por la institución que tenga a su cargo la prestación de los servicios médicos del afectado o, cuando no esté afiliado a ninguna institución, por médico legalmente autorizado para ejercer su profesión."

"Artículo 62. La pensión por invalidez se negará en los casos siguientes:

"Si la incapacidad es consecuencia de actos o hechos provocados intencionalmente por el trabajador.

"Cuando la incapacidad sea consecuencia de algún delito cometido por el propio trabajador.

"Cuando la incapacidad se haya producido por el estado de embriaguez o de intoxicación derivado de la ingestión voluntaria de bebidas alcohólicas, drogas, enervantes o cualquier otra sustancia tóxica por parte del trabajador."

"Artículo 63. El trámite para pensión por invalidez con motivo de negligencia o irresponsabilidad del trabajador no procederá cuando:

"I. El trabajador se niegue a someterse a los reconocimientos y tratamientos médicos que se le prescriban; y



"II. El trabajador se niegue, sin causa justificada, a someterse a las investigaciones ordenadas por el titular de la dependencia correspondiente o no acepte las medidas preventivas o curativas a que deba sujetarse, con excepción de los que presenten invalidez por afectación de sus facultades mentales."

"Artículo 64. La muerte del trabajador o de la persona que haya trabajado y se encuentre jubilado o pensionado por cualquiera de los poderes o Municipios del Estado, dará derecho únicamente a una pensión por viudez que deberá ser solicitada al Congreso del Estado, reuniendo los requisitos señalados en el artículo 57 de esta ley, pensión que se pagará a partir del día siguiente del fallecimiento."

"Artículo 65. Tienen derecho a gozar de las pensiones especificadas en este capítulo, en orden de prelación, las siguientes personas:

"I. El titular del derecho; y

"II. Los beneficiarios en el siguiente orden de preferencia:

"a) La cónyuge supérstite e hijos hasta los dieciocho años de edad o hasta los veinticinco años si están estudiando o cualquiera que sea su edad si se encuentran imposibilitados física o mentalmente para trabajar;

"b) A falta de esposa, la concubina, siempre que haya procreado hijos con ella el trabajador o pensionista o que haya vivido en su compañía durante los cinco años anteriores a su muerte y ambos hayan estado libres de matrimonio durante el concubinato. Si a la muerte del trabajador hubiera varias concubinas, tendrá derecho a gozar de la pensión la que se determine por sentencia ejecutoriada dictada por Juez competente;

"c) El cónyuge supérstite o concubino siempre y cuando a la muerte de la esposa o concubinaria trabajadora o pensionista, fuese mayor de cincuenta y cinco años o esté incapacitado para trabajar y haya dependido económicamente de ella; y,



"d) A falta de cónyuge, hijos o concubina, la pensión por muerte se entregará a los ascendientes cuando hayan dependido económicamente del trabajador o pensionista durante los cinco años anteriores a su muerte.

"La cuota mensual de la pensión a los familiares o dependientes económicos del servidor público se integrará:

"a) Por fallecimiento del servidor público a causa o consecuencia del servicio, se aplicarán los porcentajes a que se refiere la fracción I, del artículo 58 de esta ley, si así procede según la antigüedad del trabajador, en caso de no encontrarse dentro de las hipótesis referidas se deberá otorgar al 50% respecto del último sueldo, sin que la pensión sea inferior, al equivalente de 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"b) Por fallecimiento del servidor público por causas ajenas al servicio se aplicarán los porcentajes a que se refiere la fracción I del artículo 58 de esta ley, si así procede, según la antigüedad del trabajador, en caso de no encontrarse dentro de las hipótesis referidas se deberá otorgar, el equivalente a 40 veces el salario mínimo general vigente en la entidad.

"c) Por fallecimiento del servidor público pensionado, si la pensión se le había concedido por jubilación, cesantía en edad avanzada o invalidez, la última de que hubiere gozado el pensionado.

"En ningún caso, el monto de la pensión podrá exceder de 300 veces el salario mínimo general vigente en la entidad, al momento de otorgar la pensión.

"Cuando sean varios los beneficiarios, la pensión se dividirá en partes iguales entre los previstos en los incisos que anteceden y conforme a la prelación señalada."

"Artículo 67. 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 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."

"Artículo 68. Las consecuencias de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales podrán ser: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total o muerte.

"Las indemnizaciones derivadas de los riesgos de trabajo o enfermedad profesional que sufran los trabajadores, serán cubiertas por las aportaciones que para estos casos serán exclusivamente a cargo del Estado o Municipios.

"Para tener derecho al pago de la pensión o indemnización de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales, deberán llenarse los requisitos que para los casos de invalidez establece esta ley.

"Los riesgos profesionales que sufran los trabajadores se regirán por las leyes de las instituciones de seguridad social correspondientes."

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 56. Las Comisiones Legislativas deberán presentar a la mesa directiva, dentro de los treinta días siguientes a su instalación, el programa legislativo anual de sus actividades, mismo que se revisará y en su caso actualizará periódicamente."

Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos

"Artículo 109. Cuando el Congreso conozca de solicitudes de jubilaciones o pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y de los Municipios, la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social, podrá en un solo dictamen,



resolver varias solicitudes a la vez, pero una vez aprobado la mesa directiva deberá elaborar un decreto para cada caso."

De dicha transcripción, se advierte que los artículos 24, fracción XV, 43, fracción XIV, 54, fracción VII y 65 de la Ley del Servicio Civil local fueron **aplicados de manera implícita o indirecta en el decreto impugnado**, ya que contienen disposiciones relativas al derecho de los trabajadores del Estado a recibir una pensión –en este caso por jubilación–, y la culminación de su nombramiento cuando han obtenido dicha pensión.

Una vez que se ha advertido la aplicación de los artículos 24, fracción XV, 43, fracción XIV, 54, fracción VII, 55, 56, 57, 58, 65 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos y 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado, de manera directa o indirecta en el Decreto 1282, debe verificarse que este constituya el primer acto de aplicación.

Al respecto, de conformidad con lo expuesto por el propio Poder Judicial en su demanda es claro que el Decreto 1282 no constituye el primer acto de aplicación, pues con anterioridad el Congreso del Estado ha emitido diversos decretos en los cuales le ha impuesto la obligación de cubrir pensiones de trabajadores. Lo que se advierte de la siguiente transcripción:

"3. Cabe precisar a ustedes, que mediante oficio número CJE/2675/2016, de fecha 9 de mayo del 2016 se solicitó a la Legislatura del Estado de Morelos, se autorizara una ampliación presupuestal por la cantidad de \$56'000,000.00 (cincuenta y seis millones 00/100 M.N.) a la partida de jubilaciones y pensiones, en virtud de que desde el ejercicio 2013 al 2016, no se había autorizado ningún incremento en este rubro pese a que sea (sic) autorizado de manera exponencial las jubilaciones con cargo al Poder Judicial. Sin embargo, hasta la presente fecha la Legislatura Local ha sido omisa en dar respuesta a dicha petición.

"...

"5. También se resalta a ustedes que en términos de los oficios números TSJ/P/0684/2013 y CJE/5510/2015, de fechas 8 de agosto de 2013 y 01 de septiembre del 2015, suscritos por la otrora presidenta del Poder Judicial del Estado



de Morelos, donde se envió a la Legislatura del Estado de Morelos, los anteproyectos de presupuestos de los años 2014 y 2016, se solicitó se autorizara un incremento presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que tal Poder Legislativo hubiera autorizado los mismos."

Se llega a tal conclusión pues constituye un hecho notorio para esta Primera Sala que con anterioridad a la publicación del decreto de pensión impugnado, esto es, el treinta de noviembre de dos mil dieciséis, al Poder Judicial actor le han sido aplicados dichos preceptos en múltiples decretos en los que se determinó otorgar pensiones a su cargo, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Número del decreto	Periódico Oficial	Materia del decreto
554	Ejemplar 5401 1 de junio de 2016	Concesión de pensión por jubilación
556	Ejemplar 5401 1 de junio de 2016	Concesión de pensión por jubilación
788	Ejemplar 5426 17 de agosto de 2016	Concesión de pensión por jubilación
785	Ejemplar 5426 17 de agosto de 2016	Concesión de pensión por cesantía en edad avanzada

En consecuencia, la controversia es improcedente con motivo del primer acto de aplicación de los artículos 24, fracción XV, 43, fracción XIV, 54, fracción VII, 55, 56, 57, 58, 65 y 66 de la Ley del Servicio Civil; y 67 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, puesto que el decreto impugnado no es el primer acto de aplicación de dichas normas.

De igual forma, resulta extemporánea la impugnación con motivo de su publicación, ya que se realizó fuera del plazo de treinta días previsto para dicho efecto, según se advierte de la revisión de la fecha de publicación de los dos ordenamientos legales en cuestión, así como de las reformas que han tenido cada uno de ellos.



- La Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el seis de septiembre de dos mil.

- Los artículos 54, fracción VII y 57 no han sido modificados desde la fecha de publicación de la ley.

- Por Decreto Número 354, publicado el once de enero de dos mil dos, se adicionó un párrafo último al artículo 58, y se adicionó un párrafo segundo con tres incisos, así como un párrafo tercero al artículo 65 de la mencionada Ley del Servicio Civil.

- Por Decreto Número 523, publicado el seis de abril de dos mil cinco, se reformaron las fracciones I y II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

- Por Decreto 782, publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho, se reformó el artículo 56, se adicionó la fracción XV al artículo 24, y se derogó el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 58 de la Ley del Servicio Civil.

- Mediante Decreto 218, publicado el dieciséis de enero de dos mil trece, se adiciona un último párrafo a los preceptos 58, y se reforma el primer párrafo del 66 del ordenamiento indicado.

- Por Decreto 1652, publicado el ocho de octubre de dos mil catorce, se adicionó una fracción III al artículo 43, recorriéndose en su orden natural las subsecuentes, entre ellas la fracción XIV, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

- La Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos se publicó el nueve de mayo de dos mil siete, sin que el artículo 67 haya tenido modificación alguna hasta el momento.

Ahora, por lo que hace a los artículos 1, 8, 43, fracciones V y XIII, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, inciso c), 59, 60 a 64, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como 56 de la Ley Orgánica para el Congreso, y 109 del Reglamento para el Congreso, se advierte que no fueron aplica-



dos en el decreto impugnado de manera directa ni indirecta, por lo que el análisis de la oportunidad no puede ser con motivo del primer acto de aplicación.

Lo anterior se corrobora ya que el contenido de tales normas generales no tiene relación alguna con la concesión de pensión por jubilación, materia de esta controversia, tal y como se muestra a continuación:

- En los numerales 1 y 8 impugnados, se establece el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil Estatal.

- En el artículo 43, fracciones V y XIII, se prevé el derecho de los servidores públicos de disfrutar de licencia y vacaciones, así como la reinstalación del puesto en caso de las ausencias que ahí establece.

- El numeral 45, fracciones III y IV, contempla las obligaciones de los Poderes del Estado y los Municipios a favor de sus trabajadores como proporcionar servicio médico y el pago de indemnización por las causas descritas en la fracción IV. En la fracción XV, primer párrafo, inciso c), se prevé la obligación de los Poderes del Estado y los Municipios con sus trabajadores de cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, para que reciban los beneficios de la seguridad social comprendidos, entre otros conceptos, en la pensión por jubilación. Cabe destacar que esta obligación no puede identificarse con la diversa obligación del poder actor de pagar al trabajador, con cargo a la partida destinada para pensiones, la pensión por jubilación que le fue otorgada en el Decreto 1282 impugnado, en virtud de que las referidas aportaciones, en todo caso, se materializaron en el momento en el que el poder actor las realizó con antelación al otorgamiento de la pensión, y aun en el supuesto de que no se hubieran realizado y se hicieran con posterioridad, ello no podría considerarse como derivado del decreto en cuestión, pues en éste nada se establece sobre el particular.¹¹

¹¹ En estos términos se pronunció el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 80/2013, el veinte de mayo de dos mil catorce, y por la Primera Sala en la controversia constitucional 1/2014, resuelta el veinticinco de junio de dos mil catorce, en las que también se impugnaban decretos en los que el Congreso Local otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada y por jubilación, respectivamente, a cargo de un Municipio de Morelos.



- El artículo 59 regula la pensión por cesantía en edad avanzada y la forma en la que se calculará ésta. Por su parte, los diversos 60, 61, 62 y 63, se refieren a la pensión por invalidez, sus requisitos y los casos en que deberá negarse.

- El diverso 64 se refiere a la pensión por viudez.

- En el artículo 67 se hace referencia a los gastos que se efectúen con motivo de las prestaciones, seguros y servicios a que se refiere dicha ley siempre y cuando su pago no corresponda exclusivamente a los poderes estatales o de los Municipios.

- En el numeral 68 se establecen las consecuencias de los riesgos de trabajo o enfermedades profesionales, respectivamente.

- En el artículo 56 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, se prevé la obligación de las comisiones legislativas de presentar a la mesa directiva el programa legislativo anual de sus actividades.

- El numeral 109 del Reglamento para el Congreso dispone que, en caso de varias solicitudes de jubilaciones o pensiones, la comisión legislativa respectiva puede elaborar un sólo dictamen para resolver varias solicitudes, pero una vez aprobado, la mesa directiva deberá elaborar un decreto para cada caso.

Por lo que hace al estudio de la oportunidad a partir del momento de su publicación se advierte que la impugnación es improcedente, ya que ha transcurrido en exceso el plazo previsto en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, como se muestra a continuación:

- El seis de septiembre de dos mil se publicó en el Periódico Oficial Local la Ley del Servicio Civil para el Estado de Morelos.

- El once de enero de dos mil dos se modificó el artículo 60.

- Los artículos 1, 45, fracciones III, IV y XV, primer párrafo, inciso c), 61 al 64, 67 y 68 no han sido modificados desde la fecha de publicación de la ley.



- El veintiséis de diciembre de dos mil doce, se reformó el artículo 8, se reformó el primer párrafo y se adicionó un último párrafo al artículo 43 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.
- El dieciséis de enero de dos mil trece se adicionó el párrafo tercero al artículo 59 del ordenamiento indicado.
- El ocho de octubre de dos mil catorce, se reformó el primer párrafo del artículo 43, y se adicionó una fracción III, recorriéndose en su orden natural las subsecuentes, entre ellos las fracciones V y XIII.
- La Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos se publicó el nueve de mayo de dos mil siete, sin que el artículo 56 haya tenido modificación alguna hasta el momento.
- El Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se publicó el veinticinco de julio de dos mil siete, sin que el artículo 109 haya tenido modificación alguna.

De allí que, debe sobrepasarse respecto de los artículos 1, 8, 43, fracciones V y XIII, 45, fracciones III, IV y XV, primer párrafo, inciso c), 59, 60 a 64, 67 y 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, así como 56 de la Ley Orgánica para el Congreso, y 109 del Reglamento para el Congreso, todos del Estado de Morelos.

En este sentido, les asiste la razón a las autoridades demandadas en cuanto afirman que la presentación de la demanda resulta extemporánea respecto a la impugnación de las normas generales pues el Decreto 1282 no constituye su primer acto de aplicación.

Consecuentemente, el estudio de la controversia constitucional se limita al análisis del Decreto 1282, mediante el cual se concedió pensión por jubilación a ***** con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.



CUARTO.—Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General,¹² el Poder Judicial del Estado de Morelos tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese poder comparece María del Carmen Verónica Cuevas López, con el carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de esa entidad, quien acreditó dicho carácter con copia certificada del acta de pleno extraordinario de dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, en el que se advierte su designación como presidenta para el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil dieciséis al diecisiete de mayo de dos mil dieciocho.¹³

Dicha funcionaria cuenta con facultades para representar al Poder Judicial Local, en términos del artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad.¹⁴

QUINTO.—Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las partes demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción.

En representación del **Poder Legislativo del Estado de Morelos**, comparece la diputada Beatriz Vicera Alatraste, en su carácter de presidenta de la mesa directiva, personalidad que acreditó con la copia certificada del acta de la sesión

¹² **Artículo 105.** 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. ..."

¹³ Fojas 44 a 49 del expediente principal.

¹⁴ **Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos**

Artículo 35. Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"l. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia. ..."



ordinaria celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis¹⁵ en la que consta su designación, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.¹⁶

Por parte del **Poder Ejecutivo de Morelos**, comparece José Anuar González Cianci Pérez y Óscar Pérez Rodríguez, encargado de despacho de la Consejería Jurídica del Estado y director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería, respectivamente, acreditando su personalidad con copia certificada de sus nombramientos.¹⁷

Dichos funcionarios cuentan con las atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad se prevén en los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁸ y 16, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.¹⁹

¹⁵ Fojas 2 a 51 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Morelos

¹⁶ **Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos**

"**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. ..."

¹⁷ El nombramiento de José Anuar González Cianci Pérez como encargado de despacho de la Consejería Jurídica del Estado se encuentra en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de nueve de septiembre de dos mil quince, a foja 249 del expediente principal. El nombramiento de Óscar Pérez Rodríguez como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo se adjunta en la foja 6 del cuaderno de pruebas presentado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

¹⁸ **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos**

"**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"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; ..."

¹⁹ **Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo**

"**Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;



La **Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos** fue representada por su titular, Matías Quiroz Medina, quien justificó tal carácter con copia de su nombramiento publicado en el Periódico Oficial del Estado, el catorce de octubre de dos mil catorce.²⁰ Al respecto, los artículos 76 de la Constitución Política del Estado de Morelos²¹ y 21, fracciones XXXI y XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado,²² facultan al secretario de Gobierno del Estado de Morelos para refrendar y publicar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

Conforme a lo anterior, los citados funcionarios cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputan los actos impugnados y cuentan con facultades para representar a dichos poderes y órganos.

SEXTO.—Causas de improcedencia. Enseguida se analizarán las causas de improcedencia y/o de sobreseimiento hechas valer por las partes y las que se adviertan de oficio, al ser de estudio preferente.

"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte; ..."

"Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."

²⁰ Foja 206 del expediente principal.

²¹ **Constitución Política del Estado de Morelos**

"Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

²² **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado**

"Artículo 21. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

"...

"XXXI. Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decretos del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos;



1. Las autoridades demandadas adujeron que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, al carecer el Poder Judicial de Morelos de interés legítimo, en virtud de que el decreto combatido no provoca afectación alguna en su esfera de competencia.

Correlativo a lo anterior, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno carecen de legitimación pasiva porque no ha realizado acto alguno que afecte la esfera competencial del promovente.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia porque la determinación de la afectación que genera a la esfera competencial del poder actor por la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a cargo de su presupuesto, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 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."

2. Asimismo, el Congreso de Morelos aduce que es improcedente este medio de control constitucional, porque el poder promovente no señala en particular qué parte del decreto adolece de validez, sino que controvierte el decreto en forma genérica más no la parte considerativa del acto.

Esta causa de improcedencia es infundada en virtud de que los conceptos de invalidez van dirigidos a controvertir la totalidad del Decreto 1282 impugnado, siendo innecesario que el Poder Judicial promovente deba referirse expresamente a la parte considerativa del mismo, pues la impugnación abarca todo el decreto bajo dos argumentos principalmente, la afectación del presupuesto del Poder Judicial y la falta de intervención de la rama judicial en la expedición del decreto impugnado.

Al no haberse planteado por las partes ninguna otra causa de improcedencia ni advertirse de oficio alguna otra, se procede al estudio del fondo del asunto.

"...

"XXXIV. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."



SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Enseguida se realizará el estudio del concepto de invalidez dirigido a combatir el Decreto 1282 mediante el cual el Congreso morelense determinó el pago de pensión por jubilación a cargo del Poder Judicial promovente.

Al respecto, el poder actor sostiene que el mencionado decreto viola la autonomía de gestión presupuestal, consagrada en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucional, puesto que constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial, lo cual además resulta contrario a los principios de independencia y de división de poderes.

Esta Sala considera **fundado** el concepto de invalidez por lo siguiente:

El principio de división de poderes está expresamente previsto para el ámbito estatal en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²³ cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que se recoge también en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²⁴

En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático, los derechos fundamentales, o sus garantías, reconocidos en la Norma Suprema.²⁵

²³ **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. ..."

²⁴ **Artículo 20.** El poder público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

²⁵ Así se señala en la tesis P./J. 52/2005, de rubro y texto siguientes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ



Asimismo, se ha establecido que para respetar tal equilibrio, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.²⁶

- 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.

- La dependencia, por su parte, 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.

DE LA CONSTITUCIÓN 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: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER 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." [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, P./J. 52/2005, «con número de registro digital: 177980».

²⁶ Véase al respecto las tesis jurisprudenciales P./J. 80/2004, P./J 81/2004 y P./J. 83/2004, 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. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS." y "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.", respectivamente.



- 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.

Por su parte, el Tribunal Pleno ha señalado que la autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales, prevista en el artículo 17 de la Constitución General, constituye una condición necesaria para que estos poderes ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella 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 cumplirse sin la autonomía presupuestal. Por lo que esta autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría una violación al principio de división de poderes que establece el artículo 116 constitucional.²⁷

Ahora bien, de la lectura del decreto impugnado se advierte que la pensión por jubilación decretada por el Congreso de Morelos deberá ser cubierta por el Poder Judicial, con cargo a su erario, lo cual representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de la rama judicial, de tal suerte que es exclusivamente el Congreso Local quien dispone de recursos ajenos para enfrentar el pago de dichas pensiones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva, es decir, al Poder Judicial.²⁸

²⁷ Este criterio consta en la controversia constitucional 35/2000, del cual derivó la tesis jurisprudencial 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."

²⁸ Cabe señalar que esta Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de analizar el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en donde sostuvo que el hecho de que el Congreso de Morelos fuese exclusivamente el órgano encargado de determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, transgrede el principio de libertad hacendaria municipal al permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de sus recursos municipales.

Si bien tales precedentes no resultan directamente aplicables al presente asunto pues los actores eran Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente en el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo



En consecuencia, con la emisión del Decreto 1282 impugnado, el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave de violación que es la **subordinación**, y en consecuencia, su autonomía de gestión de sus recursos, al haber otorgado el pago de una pensión, afectando con ello recursos de la rama judicial y sin que haya tenido algún tipo de participación.

En este sentido, es inconstitucional que la Legislatura del Estado de Morelos sea la instancia que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión por jubilación lo que resulta contrario al artículo 116 de la Constitución, dado que es el Poder Judicial quien debe administrar, manejar y aplicar su presupuesto.

Al respecto, el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008²⁹ sostuvo que conforme al artículo 116, fracción VI de la Constitución General,³⁰ las Legislaturas Estatales son las que tienen que emitir las leyes para regir las relaciones entre los trabajadores al servicio del Estado y el Estado mismo, por lo que cuando en dichos instrumentos normativos se prevén las cuestiones relativas a diversas pensiones en materia de seguridad social, se cumple con el contenido del artículo 127, fracción IV, constitucional,³¹ sin que esto signifique que sean los órganos legislativos los que deban otorgar las pensiones.

del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.

²⁹ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el diecinueve de agosto de dos mil cinco y el ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez.

³⁰ **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."

³¹ **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales



Así, el requisito del referido artículo 127 constitucional se cumple con el hecho de que en la ley se determine que los trabajadores municipales tendrán determinadas pensiones en materia de seguridad social (jubilación, invalidez, cesantía en edad avanzada, etcétera); sin embargo, en dicho precepto constitucional no se ha dispuesto que las Legislaturas Estatales pueden direccionar recursos y determinar pensiones de manera unilateral respecto de otros poderes u órdenes jurídicos.

Si bien el vicio de inconstitucionalidad de la legislación de Morelos que regula el sistema de pensiones no se estudia en el presente fallo por el sobreseimiento de los artículos combatidos por la extemporaneidad en su impugnación, lo cierto es que la posibilidad de que el Congreso local sea la instancia que determine, calcule y otorgue una pensión a cargo de otro poder, torna a este sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros poderes, o incluso otros órdenes jurídicos.

En atención a lo razonado, así como al criterio obligatorio del Tribunal Pleno, se concluye que no es constitucionalmente admisible que la Legislatura de Morelos sea la que decida la procedencia del otorgamiento de la pensión de jubilación afectando el presupuesto del Poder Judicial, para que en él se incorpore una partida dirigida al pago de un fin específico no contemplado al comenzar el ejercicio fiscal correspondiente.

En mérito de las anteriores consideraciones debe declararse la invalidez del Decreto 1282 publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el treinta de

y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades. Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

"IV. 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. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado. ..."



noviembre de dos mil dieciséis, mediante el que se concedió pensión por jubilación a la trabajadora ***** con cargo al presupuesto del Poder Judicial de Morelos, al ser violatorio de los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de dicha persona para reclamar el pago de la pensión ante la autoridad y en la vía que corresponda.

Dado el sentido de la presente resolución, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Poder Judicial actor, sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

En los mismos términos, se pronunció esta Sala en las controversias constitucionales 112/2016,³² 241/2016,³³ 225/2016³⁴ y 240/2016.³⁵

OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución General de la República, 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaración de invalidez del Decreto 1282, mediante el que se concedió pensión por jubilación a la trabajadora ***** , surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Poder Legislativo del Estado de Morelos, en la inteligencia de que se dejan a salvo los derechos de dicha persona para reclamar el pago de la pensión ante la autoridad y en la vía que corresponda.

En este sentido, esta Primera Sala exhorta tanto al Congreso local como al Poder Judicial, para que en el marco de sus respectivas competencias y a la brevedad, realicen las acciones tendentes a determinar el pago de la pensión correspondiente por jubilación solicitada por ***** . Asimismo, exhorta al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema legal de pago de pensiones a

³² Resuelta en sesión de veintiuno de junio de dos mil diecisiete por unanimidad de votos.

³³ Resuelta en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete por unanimidad de votos.

³⁴ Resuelta en sesión de treinta de agosto de dos mil diecisiete por unanimidad de votos.

³⁵ Resuelta en sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete por unanimidad de votos.



efecto de que establezca uno que no resulte transgresor de la autonomía de otros poderes o de otros órdenes jurídicos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee respecto de los artículos 1, 8, 24, fracción XV, 43, fracciones V, XIII y XIV, 45, fracciones III, IV y XV, párrafo primero, inciso c), 54, fracción VII, 55 a 68 de la Ley del Servicio Civil, 56 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso, y 109 del Reglamento del Congreso, todos del Estado de Morelos.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto 1282 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el treinta de noviembre de dos mil dieciséis.

Notifíquese; haciendo por medio de oficio a las partes 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 cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia P. VI/2011, P./J. 80/2004, P./J. 83/2004, P./J. 81/2004, P./J. 92/99 y P./J. 100/99 citadas en esta ejecutoria, están publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIV, agosto de 2011, página 888, con número de registro digital: 161359; XX, septiembre de 2004, páginas 1122, con número de registro digital: 180648; página 1187, con números de registro digital: 180537 y 180538; y Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266 y página 705, con número de registro digital: 193258, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR REITERACIÓN

FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. ASPECTOS QUE LAS DISTINGUEN.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2016. 13 DE JULIO 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; VOTÓ CON SALVEDAD MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

Aspectos procesales

III. Competencia

20. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver los recursos de revisión principales y adhesivo.²¹

²¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, toda vez que se promueve contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en materia administrativa, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013; así como la Regla 2.2.3, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015 y no resulta necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.



IV. Oportunidad

21. No será necesario analizar la oportunidad de la interposición de los recursos de revisión principales y adhesivo, en virtud de que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito ya comprobó este punto conforme a lo dispuesto en el considerando tercero de su ejecutoria y concluyó que se presentaron oportunamente.²²

V. Legitimación

22. Resulta innecesario el estudio de dicha cuestión, pues el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó de la misma.²³

VI. Procedencia

23. El recurso de revisión interpuesto es procedente.²⁴

VII. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

24. A continuación se hace referencia a los conceptos de violación, la sentencia recurrida, los agravios hechos valer en los recursos de revisión, así como a la sentencia del Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

25. **Demanda de amparo.** La quejosa en su demanda de amparo y su ampliación formuló 8 conceptos de violación, de los cuales 4 de ellos corresponden a temas de constitucionalidad planteado respecto del **artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación**, en el texto contenido en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, y los 4 restantes a temas de legalidad, por tanto, los argumentos de constitucio-

²² Amparo en revisión ***** , fojas 207 vuelta a 208 frente.

²³ *Ibidem*, foja 208 a 210.

²⁴ En virtud de que se interpone contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito en la que se analizó la constitucionalidad del artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013; así como la Regla 2.2.3, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015. De modo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.



nalidad se sintetizarán en el apartado de estudio correspondiente cuando sea necesario.

26. **Sentencia recurrida.** El Juez Federal resolvió **negar** el amparo respecto de la aplicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013; vigente a partir del 1 de enero de 2014, en específico, el artículo 17-H, fracción X, inciso d), así como de la resolución Miscelánea Fiscal para 2015, en particular la regla 2.2.3, y **conceder** la tutela federal para el efecto de que las autoridades responsables dejen insubsistentes los oficios ***** de 29 de mayo de 2015, emitido por la Administradora de Auditoría Fiscal de Naucalpan, y ***** emitido por la Administradora Central de Servicios Tributarios al Contribuyente y sus consecuencias y con plenitud de jurisdicción, haciendo uso de sus facultades, realicen los actos que consideren necesarios para que la promovente del amparo cumpla efectivamente las disposiciones fiscales que se estimaron violentadas, prescindiendo de justificar como origen de la detección de infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del Código Fiscal de la Federación:

a) Una **carta invitación** en la que no se aperciba al quejoso de que su conducta omisiva implicaría actualizarse en los supuestos que prevé el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación; o,

b) Un **requerimiento** de información carente de fundamentación y motivación.

27. **Recursos de revisión principales.** Los 8 agravios formulados por la quejosa consistieron, fundamentalmente, del primero al séptimo en controvertir las razones por las que el Juez de Distrito negó el amparo (temas de constitucionalidad) y el octavo consiste en un tema de legalidad; por su parte el administrador local de Recaudación de Naucalpan formuló agravios para controvertir la concesión del amparo por indebida fundamentación y motivación (temas de legalidad). Por lo que sólo los argumentos de constitucionalidad se analizarán al realizar el estudio del fondo del asunto.

28. **Recurso de revisión adhesiva.** Resulta innecesario sintetizar los agravios formulados por el delegado del presidente de la República dado el sentido de la presente ejecutoria.



29. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El Tribunal Colegiado analizó la temática relativa a las causales de improcedencia, estudiando las que fueron omitidas, declarándolas inatendibles; además resolvió **reservar jurisdicción** a este Alto Tribunal y **remitió** los autos para conocer de la inconstitucionalidad del **artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación**, en el texto contenido en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013.

VIII. Estudio de fondo

30. En virtud de que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto reservó jurisdicción a este Tribunal Constitucional para analizar la temática relativa a la negativa de amparo dictada por el Juez de Distrito contra el artículo 17, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, a continuación se procede al examen de los agravios que se hacen valer por la recurrente quejosa en contra de esa determinación.

31. En el agravio identificado con el **número 1** aduce la recurrente, en esencia, que el Juez adoptó los argumentos de las autoridades responsables sin tomar en consideración la naturaleza del acto con base en sus efectos y trascendencia, pues el precepto y porción normativa reclamados crean una facultad discrecional y la existencia de un procedimiento sumario.

32. Sin embargo, la reactivación del certificado se encuentra condicionado a que la resolución emitida por la autoridad fiscal sea favorable, lo cual se contiene en la regla de la resolución miscelánea fiscal que se impugna, esto es, hasta que se desvirtúen o subsanen las irregularidades detectadas, lo que implica que el plazo para la reactivación de los sellos sea indefinido, pudiendo ser de días, meses o años, generando inseguridad jurídica, por lo que la reactivación de los sellos digitales se torna indefinida.

33. Así, el artículo y fragmento normativo reclamados establecen un acto de privación, pues como el Juez de Distrito lo señaló, dichos actos causan efectos de forma permanente y sólo cesan cuando el acto se declare inválido o ilegal, destruyendo en forma total sus efectos.

34. Además, en el caso, la información que se le requirió a la recurrente es prácticamente la información que se requiere cuando la autoridad fiscal ejercita



facultades de comprobación, con la excepción de que se solicitó al amparo de una carta invitación, la cual, por supuestamente no atenderse, se generó la cancelación de los certificados de los sellos digitales. De esta forma, la recurrente formula ejemplos con la finalidad de evidenciar su inconstitucionalidad.

35. Por lo anterior, el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación establece un acto de naturaleza privativa, pues la consecuencia jurídica consistente en la cancelación de los sellos digitales, entraña una supresión de los derechos reconocidos en la Constitución.

36. Lo anterior, porque la recurrente se encuentra física y jurídicamente imposibilitada para expedir comprobantes fiscales, situación que, de facto, tiene paralizada a la empresa, al no poder vender los bienes que produce. Así, se acredita la naturaleza privativa de los preceptos reclamados, tal y como se señaló en la misma exposición de motivos de su creación. Al respecto es aplicable la tesis aislada 1a. CXXXII/2011.²⁵

37. Finalmente, señala que aun en el caso de que no se reconozca la naturaleza privativa de los preceptos reclamados, de conformidad con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las garantías judiciales deben ser observadas en toda determinación que realice el Estado sobre derechos y obligaciones del gobernado en materia fiscal.

38. El reseñado motivo de queja es **infundado e inoperante**.

39. Para arribar a la anterior conclusión, es conveniente traer a colación las consideraciones que respecto al artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, sostuvo esta Segunda Sala al resolver en sesión de 1 de junio de 2016, por unanimidad de 4 votos, el amparo en revisión 187/2016, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, en el que se sostuvo lo siguiente:

²⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 295, de rubro: "JUEGOS CON APUESTAS Y SORTEOS. EL ARTÍCULO 20, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE PREVÉ LA SANCIÓN CONSISTENTE EN LA CLAUSURA DEL ESTABLECIMIENTO DONDE SE LLEVEN A CABO, VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE JULIO DE 2010)."



"... para distinguir los actos de molestia de los privativos, en la especie, debemos atender al texto del artículo 17, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil quince, que establece:

"Artículo 17-H. Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos cuando:

"...

"X. Las autoridades fiscales:

"a) Detecten que los contribuyentes, en un mismo ejercicio fiscal y estando obligados a ello, omitan la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, previo requerimiento de la autoridad para su cumplimiento.

"b) Durante el procedimiento administrativo de ejecución no localicen al contribuyente o éste desaparezca.

"c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"d) Aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecten la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 de este ordenamiento, y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado.

"El Servicio de Administración Tributaria podrá cancelar sus propios certificados de sellos o firmas digitales, cuando se den hipótesis análogas a las previstas en las fracciones VII y IX de este artículo.

"Cuando el Servicio de Administración Tributaria revoque un certificado expedido por él, se anotará en el mismo la fecha y hora de su revocación.

"Para los terceros de buena fe, la revocación de un certificado que emita el Servicio de Administración Tributaria, surtirá efectos a partir de la fecha y hora



que se dé a conocer la revocación en la página electrónica respectiva del citado órgano.

"Las solicitudes de revocación a que se refiere este artículo deberán presentarse de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria.

"Los contribuyentes a quienes se les haya dejado sin efectos el certificado de sello digital podrán llevar a cabo el procedimiento que, mediante reglas de carácter general, determine el Servicio de Administración Tributaria para subsanar las irregularidades detectadas, en el cual podrán aportar las pruebas que a su derecho convenga, a fin de obtener un nuevo certificado. La autoridad fiscal deberá emitir la resolución sobre dicho procedimiento en un plazo máximo de tres días, contado a partir del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud correspondiente.'

"De la transcripción anterior, se obtiene que la porción normativa impugnada, prevé que los certificados (de sellos o firmas digitales) que emita el Servicio de Administración Tributaria quedarán sin efectos, entre otros supuestos, cuando en el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"Ahora bien, la inclusión de dicha hipótesis normativa, fue con motivo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece.

"En la exposición de motivos del citado decreto, presentado en la Cámara de Diputados el ocho de septiembre de dos mil trece, el Ejecutivo Federal manifestó las siguientes razones para adicionar el artículo 17-H, del código tributario:

"...

"Medidas contra contribuyentes defraudadores



"No obstante que se ha logrado un avance considerable en el control sobre la expedición de comprobantes fiscales, mediante el proceso de certificación, y sobre las operaciones realizadas por los contribuyentes, un gran número de éstos continúa realizando conductas contrarias a los objetivos de la administración tributaria, que afectan a toda la colectividad, entre ellas:

"Al ser objeto del ejercicio de facultades de comprobación, desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad.

"En diversas ocasiones utilizan los comprobantes fiscales digitales para amparar probables operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"Omiten en un mismo ejercicio fiscal, estando obligados a ello, la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas.

"Desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución.

"Ante ello y tomando en cuenta que es requisito indispensable que los contribuyentes cuenten con un certificado de sello digital vigente, cuyo uso adecuado debe ser verificado por la autoridad fiscal, se considera necesario proponer la inclusión de medidas de control en este instrumento.

"En ese sentido, se propone la modificación del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, con el fin de dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales, y de esa forma evitar la emisión de comprobantes fiscales, por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en alguna de las conductas señaladas.

"Asimismo, considerando la necesidad de los contribuyentes de seguir realizando sus actividades económicas y, por ende, contar con el certificado de sello o firma digital, se propone un procedimiento sumamente ágil, en el cual el contribuyente realizará la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal en la que demuestre que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, e inmediatamente se le generará un nuevo certificado para que esté



en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que prácticamente significa restablecer su situación. ...’

"En el trámite del proceso legislativo, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, de la Cámara de Diputados, en el dictamen de la referida iniciativa, de fecha quince de octubre de dos mil trece, señaló, al respecto:

"Medidas contra contribuyentes defraudadores.

"Cuarta. Esta Comisión Dictaminadora coincide con la propuesta del Ejecutivo Federal de reformar el artículo 17-H a fin de ampliar los supuestos en los que la autoridad fiscal esté facultada para dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales, en virtud de que se lesionan los intereses del fisco federal, al llevar a cabo el pago de las contribuciones (sic) y para tales efectos se proponen, entre otros, los siguientes supuestos de procedencia: i) que los contribuyentes, al ser objeto del ejercicio de facultades de comprobación, desaparecen o bien no ponen a disposición de la autoridad fiscal su contabilidad; ii) en diversas ocasiones utilizan los comprobantes fiscales digitales para amparar probables operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas; iii) omitan en un mismo ejercicio fiscal, estando obligados a ello, la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas o seis no consecutivas; y, iv) desaparecen del domicilio durante la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución; ahora bien, esta comisión considera que los supuestos relativos a no poner a disposición de la autoridad fiscal o no presentar su contabilidad no amerita la consecuencia jurídica que se pretende, en virtud de lo cual se estima procedente suprimirlo. Asimismo, se propone aclarar en el inciso a) que el acto por el que la autoridad detecta las omisiones, debe ser una vez que ha existido un requerimiento previo, conforme a lo siguiente:

"«Artículo 17-H...

"«X. ...

"«a) Detecten que los contribuyentes, en un mismo ejercicio fiscal y estando obligados a ello, omitan la presentación de tres o más declaraciones periódicas consecutivas o seis no consecutivas, previo requerimiento de la autoridad para su cumplimiento.



"«b) ...

"«c) En el ejercicio de sus facultades de comprobación, detecten que el contribuyente no puede ser localizado; éste desaparezca durante el procedimiento; no ponga a disposición o no presente su contabilidad, o bien se tenga conocimiento de que los comprobantes fiscales emitidos se utilizaron para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas.

"«d) ...»

"Bajo el contexto de lo estipulado respecto del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, si bien se coincide en que es necesario dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales y contar con elementos para tener por desistida una solicitud de devolución, cuando las autoridades fiscales detecten que se incurrió, entre otras, en algunas de las infracciones a que se refiere el artículo 83 del mismo ordenamiento, se estima que la redacción no es congruente con la pretensión, por lo que se considera llevar a cabo modificaciones respecto del artículo 83, para quedar como sigue:

"...

"Por otra parte, también se coincide con lo expresado en la exposición de motivos de la iniciativa en estudio respecto a que se establezca un procedimiento ágil en el cual el contribuyente pueda realizar la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal, en la que demuestre fehacientemente que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, con lo cual inmediatamente se generará un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales. ...'

"Así, del proceso legislativo aludido se desprende que la cancelación de certificados de sellos o firmas digitales surgió como una **medida de control** de dicho instrumento, ante la necesidad de que los contribuyentes hagan un uso adecuado del mismo.

"Dicha medida de control se tradujo, en la cancelación de los certificados referidos, con el fin de evitar la emisión de comprobantes fiscales, por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en alguna conducta contraria a los obje-



tivos de la administración tributaria, tales como: omitir la presentación de declaraciones periódicas, pese a mediar requerimiento para su cumplimiento; que durante el procedimiento administrativo de ejecución o durante el ejercicio de facultades de comprobación, no puedan ser localizados o desaparezcan; emitan comprobantes fiscales para amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas; o bien, actualicen una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del Código Fiscal Federal.²⁶

"No obstante lo anterior, considerando la necesidad de los contribuyentes de seguir realizando sus actividades económicas y, por ende, contar con el certificado de sello o firma digital, el legislador propuso un procedimiento ágil, en el cual el contribuyente realice la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal, demostrando que dejó de encontrarse en los supuestos por los que le fue cancelado su certificado, y, **derivado de ello, de forma inmediata se le genere un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que prácticamente significa restablecer su situación.**

"En ese sentido, el último párrafo del artículo impugnado prevé que el procedimiento para llevar a cabo dicha aclaración, se desarrollará conforme lo determine el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general;²⁷ esto es, el legislador facultó a dicha autoridad administrativa para que

²⁶ Infracciones relacionadas con el registro federal de contribuyentes, con la obligación de pago de las contribuciones, así como de presentación de declaraciones, solicitudes, documentación, avisos, información o expedición de constancias y con la obligación de llevar contabilidad.

²⁷ Resolución Miscelánea Fiscal para 2015.

"Procedimiento para dejar sin efectos el certificado de sello digital de los contribuyentes, restringir el uso del certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan las personas físicas para efectos de la expedición de CFDI y procedimiento para desvirtuar o subsanar las irregularidades detectadas.

"2.2.3. Para los efectos del artículo 17-H, primer párrafo, fracción X del CFF, así como de las reglas 2.2.7., 2.7.1.21. y las demás que otorguen como facilidad algún otro esquema de comprobación fiscal, cuando las autoridades fiscales tengan conocimiento de la actualización de alguno de los supuestos previstos en el citado artículo, solicitarán al administrador general de Servicios al Contribuyente o al administrador central de Servicios Tributarios al Contribuyente, que deje sin efectos el CSD del contribuyente, o bien, restrinja el uso del certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan las personas físicas para efectos de la expedición de CFDI.

"La resolución que determine dejar sin efectos el CSD o restringir el uso del certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan las personas físicas para la expedición de CFDI, deberá quedar debidamente fundada, motivada y será notificada al contribuyente en términos del artículo 134 del CFF.



señale la forma de subsanar las irregularidades detectadas, con las pruebas que a su derecho convengan al contribuyente, a fin de que pueda obtener un nuevo certificado. En el mismo párrafo se establece que la autoridad fiscal deberá emitir la resolución sobre dicho procedimiento en un plazo **máximo de tres días**, contado a partir del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud correspondiente, lo que corrobora el hecho de que se trata de un procedimiento sumario, que tiene por objeto que el contribuyente pueda volver a desarrollar sus actividades económicas, y expedir comprobantes fiscales, con normalidad.

"Derivado de lo anterior, se advierte que, contrario a lo sostenido por el recurrente, la cancelación del certificado de sello o firma digital del contribuyente **no constituye una medida de carácter definitivo**, ni una supresión permanente de dicho certificado sino un acto de molestia temporal.

"En efecto, dicha medida constituye una afectación a la esfera jurídica del contribuyente que restringe sólo de manera **provisional o preventiva** sus derechos, cuando éste se ubica en alguna conducta que obstaculice o sea contraria a los objetivos de la administración tributaria; ello, con la finalidad de verificar el efectivo cumplimiento de la obligación prevista por el artículo 31, fracción IV, de

"Para los efectos del artículo 17-H, tercer párrafo, 29, antepenúltimo párrafo y 69, primer párrafo del CFF, los contribuyentes podrán consultar en la página de Internet del SAT, los CSD que han quedado sin efectos.

"Para los efectos del artículo 17-H, sexto párrafo del CFF, los contribuyentes podrán subsanar las irregularidades detectadas o desvirtuar la causa por la que se dejó sin efectos su CSD, se restringió el uso de su certificado de FIEL o el mecanismo que utilizan para expedir CFDI, a través de un caso de aclaración que presente en la página de Internet del SAT, en la opción 'Mi Portal', conforme a la ficha de trámite 47/CFF 'Procedimiento para subsanar las irregularidades detectadas o desvirtuar la causa por la que se dejó sin efectos su certificado de sello digital, se restringió el uso de su certificado de FIEL o el mecanismo que utiliza para efectos de la expedición de CFDI', contenida en el Anexo 1-A.

"Los contribuyentes a quienes se haya dejado sin efectos el certificado de sello digital para la expedición de CFDI, no podrán solicitar CSD o, en su caso, no podrán optar o continuar ejerciendo las opciones a que se refieren las reglas 2.2.7.y (sic) 2.7.1.21., ni alguna otra opción para la expedición de CFDI establecida mediante reglas de carácter general, en tanto no desvirtúen o subsanen las irregularidades detectadas.

"Para la aplicación del procedimiento previsto en la presente regla, cuando las autoridades fiscales soliciten que se deje sin efectos un certificado de sello digital se considera que también solicitan la restricción del uso del mecanismo que utilice el contribuyente para la expedición de CFDI conforme a las reglas 2.2.7. y 2.7.1.21., o la que establezca la opción correspondiente."



la Ley Fundamental, así como de combatir las conductas tendentes a su evasión, fraudes o actos ilícitos, fin que es constitucionalmente válido.

Es ilustrativa en este sentido, la tesis sustentada por la Primera Sala 1a. CXVIII/2006, de rubro: 'OBLIGACIONES FISCALES. EL COMBATE A CONDUCTAS TENDENTES A SU EVASIÓN, FRAUDES O ACTOS ILÍCITOS ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO.'²⁸

"Lo anterior es así, toda vez que, si bien el artículo reclamado establece la 'cancelación' del certificado de sello o firma digital del contribuyente, el objeto de la misma no es restringir de manera definitiva el uso del certificado de referencia, lo que queda de manifiesto, al prever la propia norma, un procedimiento sumario que le permite al gobernado subsanar la irregularidad que haya ocasionado su cancelación, de tal forma que, se puede afirmar que dicha medida sí tiene una temporalidad, que si bien no está definida en la ley, dependerá del propio contribuyente, en tanto aparezca y tome las medidas pertinentes para regularizar su situación, conforme a las disposiciones aplicables.

²⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 263, cuyo texto es:

"De la interpretación sistemática de los artículos 3o., 16, 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estima objetivo y admisible, desde el punto de vista constitucional, que la legislación fiscal combata la manipulación impositiva efectuada por los causantes por medio de prácticas evasoras, así como la realización de posibles fraudes o actos ilícitos en perjuicio del fisco federal, mejorando el control fiscal y asegurando la efectiva recaudación del impuesto. En ese tenor y en virtud de la importancia de contribuir al sostenimiento del Estado, resulta válido que la legislación –y la administración tributaria en su ámbito competencial– prevea los mecanismos que permitan combatir las actuaciones de los particulares tendentes a manipular o eludir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en el entendido de que éstas se hallan indisolublemente ligadas a un principio de responsabilidad social para la consecución de los fines a los que aspira la Constitución Federal. En consecuencia, el legislador está facultado para regular ciertas conductas –como la manera en que debe cumplirse una determinada obligación tributaria– construyendo la esfera jurídica de los derechos individuales. Lo anterior, considerando que es lógico que el sistema tributario prevea mecanismos que permitan hacer exigible a los particulares esa obligación constitucional, de cuyo cumplimiento depende la eficacia de las finalidades sociales encomendadas constitucionalmente al Estado. Por consiguiente, de la legislación tributaria pueden emanar restricciones a la libertad general de acción y a la propiedad, cuya validez constitucional en todo caso deberá examinarse por el Poder Judicial de la Federación.". Precedente: "Amparo en revisión 846/2006. Grupo TMM, S.A. 31 de mayo de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo."



"...

"Cabe destacar que si bien es cierto que subsanadas las irregularidades por parte del contribuyente da lugar a que se emita un nuevo certificado y no permanezca el anterior, ello no torna inconstitucional el precepto, en virtud de que esa consecuencia atiende a la naturaleza digital del mismo ya que un certificado de este tipo es un documento electrónico, mediante el cual, una autoridad de certificación (Servicio de Administración Tributaria) garantiza la vinculación entre la identidad de un sujeto o entidad y su clave pública, por medio de ellos, el contribuyente puede sellar electrónicamente la cadena original de las facturas electrónicas que emita, garantizando así, el origen de la misma.

"Lo anterior tiene sustento en las disposiciones que regulan su emisión, contenidas en el **capítulo II. De los medios electrónicos, del título I, del Código Fiscal de la Federación**, vigente en dos mil quince, de donde se advierte que el artículo 17-G²⁹ de dicho ordenamiento señala que para que los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria se consideren válidos, deberán tener, entre otros requisitos, un código de identificación único, un periodo de vigencia

²⁹ **Artículo 17-G.** Los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria para ser considerados válidos deberán contener los datos siguientes:

"I. La mención de que se expiden como tales. Tratándose de certificados de sellos digitales, se deberán especificar las limitantes que tengan para su uso.

"II. El código de identificación único del certificado.

"III. La mención de que fue emitido por el Servicio de Administración Tributaria y una dirección electrónica.

"IV. Nombre del titular del certificado y su clave del registro federal de contribuyentes.

"V. Período de vigencia del certificado, especificando el día de inicio de su vigencia y la fecha de su terminación.

"VI. La mención de la tecnología empleada en la creación de la firma electrónica avanzada contenida en el certificado.

"VII. La clave pública del titular del certificado.

"Cuando se trate de certificados emitidos por prestadores de servicios de certificación autorizados por el Banco de México, que amparen datos de creación de firmas electrónicas que se utilicen para los efectos fiscales, dichos certificados deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones anteriores, con excepción del señalado en la fracción III. En sustitución del requisito contenido en dicha fracción, el certificado deberá contener la identificación del prestador de servicios de certificación y su dirección electrónica, así como los requisitos que para su control establezca el Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general."



y la mención de la tecnología empleada en la creación de la firma electrónica avanzada contenida en el certificado.

"Asimismo, según el diverso 17-D³⁰ del ordenamiento en estudio, los certificados tendrán una vigencia máxima de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se expidan, por lo que, antes de que concluya el periodo de vigencia de un certificado, su titular podrá solicitar uno nuevo.

"De lo que deviene que, el hecho de que, conforme al artículo impugnado, una vez subsanadas las irregularidades del contribuyente, que dieron origen a la cancelación de su certificado, se le otorgue uno nuevo, obedece a que materialmente no es posible reactivar el que tenía, toda vez que cada certificado tiene un código de identificación único; sin embargo, ello no altera el carácter provisional de la medida ni la torna inconstitucional, pues éste atiende al hecho de que su finalidad no es que el certificado quede permanentemente revocado, sino que el contribuyente haga un uso correcto del mismo y no incurra en alguna conducta contraria a los objetivos de la administración tributaria.

"En este orden de ideas, atendiendo a la finalidad perseguida por el acto de autoridad, se concluye que el artículo 17, fracción X, inciso c), del Código Fis-

³⁰ **Artículo 17-D.** Cuando las disposiciones fiscales obliguen a presentar documentos, éstos deberán ser digitales y contener una firma electrónica avanzada del autor, salvo los casos que establezcan una regla diferente. Las autoridades fiscales, mediante reglas de carácter general, podrán autorizar el uso de otras firmas electrónicas.

"Para los efectos mencionados en el párrafo anterior, se deberá contar con un certificado que confirme el vínculo entre un firmante y los datos de creación de una firma electrónica avanzada, expedido por el Servicio de Administración Tributaria cuando se trate de personas morales y de los sellos digitales previstos en el artículo 29 de este código, y por un prestador de servicios de certificación autorizado por el Banco de México cuando se trate de personas físicas. El Banco de México publicará en el Diario Oficial de la Federación la denominación de los prestadores de los servicios mencionados que autorice y, en su caso, la revocación correspondiente.

"...

"Para los efectos fiscales, los certificados tendrán una vigencia máxima de cuatro años, contados a partir de la fecha en que se hayan expedido. Antes de que concluya el periodo de vigencia de un certificado, su titular podrá solicitar uno nuevo. En el supuesto mencionado el Servicio de Administración Tributaria podrá, mediante reglas de carácter general, relevar a los titulares del certificado de la comparecencia personal ante dicho órgano para acreditar su identidad y, en el caso de las personas morales, la representación legal correspondiente, cuando los contribuyentes cumplan con los requisitos que se establezcan en las propias reglas. Si dicho órgano no emite las reglas de carácter general, se estará a lo dispuesto en los párrafos sexto y séptimo de este artículo. ..."



cal Federal, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce establece un acto de molestia y, consecuentemente, tal y como lo apuntó el Juez Federal no se rige por el principio de audiencia previa.

"En este contexto, son infundados los agravios en los que la recurrente reitera la transgresión al principio de audiencia previa porque como se ha visto, no constituye un acto privativo ni, consecuentemente, el de seguridad jurídica, en tanto que esa vulneración se hace derivar de que no se establece un plazo para la autoridad entre la fecha en que se incurrió en el incumplimiento que da origen a la cancelación y el momento en que se notifica al contribuyente, en tanto que tal y como lo apuntó el Juez Federal, eso ocurre de forma inmediata y la audiencia para el contribuyente se garantiza en vía sumaria a través del procedimiento aclaratorio en los términos en que apuntó el Juez a quo.

"En consecuencia, dado que con la facultad de la autoridad fiscal para dejar sin efectos los certificados de sello o firma digital, no se priva al contribuyente de forma definitiva de derecho alguno, sino sólo restringe de manera provisional su uso, no es necesaria la existencia de un procedimiento previo en el que se le proporcione audiencia y defensa, sino por el contrario, se controla y vigila el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, lo cual viene exigido por la obligación de contribuir a los gastos públicos, prevista en el numeral 31, fracción IV, constitucional; por tanto, el ejercicio de dicha facultad está sujeta al cumplimiento de los requisitos previstos en el numeral 16 de nuestra Ley Fundamental, referentes a que dicho acto debe constar por escrito, emitido por la autoridad competente, debidamente fundado y motivado."

40. Similares consideraciones a las antes transcritas sustentó la Primera Sala al resolver en sesión de 27 de enero de 2016, por unanimidad de 5 votos, el amparo en revisión 941/2015, bajo la ponencia del Ministro Pardo Rebolledo.

41. Ahora, como puede verse, esta Segunda Sala en el precedente transcrito concluyó que el artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación no establece ni tiene la naturaleza de un acto de privación sujeto al artículo 14 constitucional, por lo que no es exigible el derecho de audiencia previa, sino es de un acto de molestia regulado por el artículo 16 constitucional que requiere del cumplimiento de los requisitos previstos en dicho numeral (mandamiento escrito de autoridad



competente debidamente fundado y motivado), por lo que no asiste razón a la recurrente al exigir que se cumpla con el derecho de audiencia previa.

42. Así, si el núcleo argumentativo de la recurrente parte de la premisa consistente en que el invocado precepto establece un acto privativo, entonces resultan inoperantes todos los argumentos que derivan de esa premisa, pues, como se vio, resulta falsa. Al respecto es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 108/2012.³¹

43. Adicionalmente, no resulta aplicable la tesis aislada 1a. CXXXII/2011 que cita la recurrente en apoyo de sus agravios, ya que versa sobre un procedimiento y sanción (clausura) diferente al previsto en el artículo y porción normativa tildada de inconstitucional.

44. De igual forma, no asiste razón a la recurrente cuando aduce que conforme al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe otorgarse garantía judicial en el artículo impugnado. Ello es así, porque, como se dijo, dicho precepto prevé un procedimiento sumario para que el contribuyente pueda desvirtuar las razones para la cancelación del sello digital, con lo que el artículo combatido no sólo se encuentra apegado a la Ley Fundamental sino también al invocado tratado internacional.

45. No es obstáculo a lo expuesto, el hecho de que en el precedente citado, esta Segunda Sala se haya pronunciado respecto al inciso c), fracción X, del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, y en el caso la recurrente quejosa impugne el inciso d) del mismo precepto, dado que, por una parte, este último inciso se incardina en el referido artículo 17-H, de manera que no es factible realizar una interpretación aislada o descontextualiza de dicho inciso y, por otra, el numeral referido y los diversos supuestos que establece se introdujeron por el legislador como parte de un sistema que prescribe medidas en contra de contribuyentes que pretendan defraudar al fisco federal.

46. En el agravio contenido en el **número 2** la recurrente quejosa manifiesta, en síntesis, que el Juez de Distrito efectúo, por una parte, una indebida valora-

³¹ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1326, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS."



ción de los argumentos por los que hizo valer la violación al principio de seguridad jurídica y, por otra, omitió totalmente el estudio de dichos argumentos.

47. Lo anterior, porque al resolver el Juez de amparo que el vocablo **detectar** aun sin ejercer facultades de comprobación establecido en el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, no constituye un término ambiguo o impreciso, genera inseguridad jurídica al contribuyente al no tener la mínima noción de con base en qué elementos podrá detectar las infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del invocado código.

48. Que el vocablo **detectar** por sí mismo significa descubrir o recoger señales o pruebas de la existencia o la presencia de un fenómeno que está oculto; sin embargo, en el artículo combatido en ningún momento se desprende cuáles son los parámetros para que la autoridad fiscal pueda recopilar datos o pruebas que le permitan advertir la conducta infractora, máxime que ello es sin ejercer facultades de comprobación, lo que implica que la autoridad puede unilateralmente cancelar los certificados de sello digital, pues, si no es mediante los procedimientos de verificación ¿cómo se puede percatar la comisión de alguna infracción?

49. Así, esa omisión legislativa en señalar los parámetros mencionados en el artículo y porción normativa impugnados provoca su inconstitucionalidad, además de que se impone una sanción desmedida consistente en la cancelación de los certificados.

50. Por otra parte, el Juez de amparo en ningún momento se pronunció respecto al argumento relativo a que el artículo impugnado establece la facultad de la autoridad fiscal de cancelar los certificados digitales sin tomar en cuenta la gravedad de la infracción o, incluso, la reincidencia del supuesto infractor, lo cual genera incertidumbre jurídica, argumentos éstos que hizo valer en el concepto de violación primero, inciso c), fracción I, de su demanda de amparo.

51. Los argumentos antes resumidos devienen **infundados** e **inoperantes**.

52. Contrariamente a lo que aduce la recurrente, el Juez de amparo no realizó una indebida valoración de los argumentos que formuló relativos a la violación al principio de seguridad jurídica.



53. Ello es así, en la medida en que al respecto manifestó que no asiste razón a la recurrente en virtud de que el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, al establecer que la autoridad fiscal puede **detectar** irregularidades fuera del ejercicio de las facultades de comprobación, no constituye un término ambiguo, por lo que no es necesario que en él se prevean de manera específica, los mecanismos a partir de los cuales deba detectar la infracción.

54. Ahora, ese proceder se encuentra ajustado a derecho en razón de que, tal y como lo resolvió el Juez de amparo, el vocablo **detectar** *per se* no resulta ambiguo ni, en consecuencia, transgrede el principio de seguridad jurídica. En efecto, dentro de las acepciones de dicho término se encuentran las relativas a "descubrir la existencia de algo que no era patente" o "extraer de la onda modulada la señal transmitida".³²

55. En el caso el significado que resulta aplicable es el referente a "descubrir la existencia de algo que no era patente", pero ¿qué es lo que se busca descubrir –sin ser patente– con la hipótesis normativa contenida en el precepto y porción normativa impugnada? Para responder esta interrogante debe acudir al inciso d) de la fracción X del artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación, en el que se establece que sin ejercer facultades de comprobación la autoridad fiscal descubra la existencia de una o más infracciones de las previstas en los artículos 79, 81 y 83 del invocado código.

56. En eso consiste el vocablo **detectar** empleado en el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, en descubrir la existencia de infracciones. Pero aquí surge otra interrogante, ¿cómo descubre tales infracciones o cuáles son las facultades o herramientas que utiliza para tal efecto?

57. Para proporcionar una respuesta al anterior cuestionamiento cabe señalar que desde la perspectiva del derecho tributario administrativo, la autoridad fiscal está facultada constitucionalmente en el artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, de la Constitución para ejercer facultades de gestión (asisten-

³² Al respecto véase <http://dle.rae.es/?id=DZg9yp1>, fecha de consulta 30 de mayo de 2016.



cia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo ordenamiento supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria. Al respecto es aplicable la tesis aislada 1a. CIII/2012 (10a.).³³

58. Dentro de las **facultades de gestión** tributaria (asistencia, control o vigilancia) se encuentran, entre otras, las previstas en los numerales 22, 41, 41-A y 41-B del Código Fiscal de la Federación. En cambio, las **facultades de comprobación** de la autoridad fiscal se encuentran establecidas en el numeral 42 del código tributario invocado, y tienen como finalidad inspeccionar, verificar, determinar o liquidar las citadas obligaciones, facultades que encuentran en el mismo ordenamiento legal invocado una regulación y procedimiento propios que cumplir.

59. Ahora, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en materia tributaria radica en "saber a qué atenerse" respecto a la regulación normativa tributaria, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.),³⁴ lo que implica que la mínima noción de con base en qué elementos podrá detectar las infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del invocado código, se encuentra en el ejercicio discrecional de las facultades de gestión tributaria de la autoridad.

60. En esa tesitura, el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, al establecer que los certificados que emita el Servicio de Administración Tributaria quedan sin efectos cuando, entre otros supuestos, no se ejerzan sus facultades de comprobación, pero se detecte la existencia de una o más infracciones de las previstas en los artículos 79, 81 y 83 del mismo ordenamiento, no transgrede el principio de seguridad jurídica, dado que el gobernado sabe a qué atenerse cuando la autoridad fiscal ejerza sus facultades de gestión

³³ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1094, de rubro: "FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. SUS DIFERENCIAS."

³⁴ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."



tributaria para detectar (descubrir infracciones) cualquiera de los supuestos previstos en los numerales invocados, lo que sin duda constituye el parámetro mínimo para que se salvaguarde el derecho a la seguridad jurídica.

61. Además, dicho sea de paso, la apreciación del uso y ejercicio de las facultades discrecionales de gestión tributaria por parte de la autoridad, se encuentra sujeto al cumplimiento irrestricto de los requisitos que todo acto de autoridad debe cumplir, previstos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución, consistentes en mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento. En este sentido son aplicables las tesis aisladas P. LXII/98³⁵ y 1a. CLXXXVII/2011 (9a.).³⁶

62. Así, de diversa forma a lo que arguye la recurrente, lo dispuesto en el artículo, fracción e inciso impugnados no implica que la autoridad fiscal puede cancelar unilateralmente los certificados de sello digital, dado que para tal efecto ejerce sus facultades de gestión tributaria y, de esta forma, descubre y se percata de alguna infracción, ejercicio de dichas facultades que se encuentra sujeto a control jurisdiccional *a posteriori*. Por ende, no existe omisión legislativa alguna en los actos reclamados que provoquen su inconstitucionalidad.

63. Por otra parte pero en el mismo contexto, no asiste razón a la recurrente cuando alega que el Juez de amparo no se pronunció respecto a que el precepto impugnado establece la sanción de cancelar los certificados digitales sin tomar en cuenta la gravedad de la infracción y la reincidencia, lo que genera inseguridad jurídica.

64. Ello es así, pues el concepto de violación tendente a poner de manifiesto que el precepto impugnado establece una sanción desproporcionada y excesiva, se calificó de inoperante por parte del Juez de Distrito en razón de que dicho precepto no puede considerarse como sanción o pena en los términos del Código Fiscal de la Federación, de ahí que no se viole el artículo 22 constitucional.

³⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 56, de rubro: "FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD."

³⁶ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1088, de rubro: "FACULTADES DISCRECIONALES DE LAS AUTORIDADES. LIMITACIÓN A SU EJERCICIO."



65. Por ello, si el Juez de amparo estimó que al artículo impugnado no le resulta aplicable el artículo 22 constitucional, por no contener una sanción o pena, es inconcuso que evidentemente no se encontraba obligado a pronunciarse respecto la gravedad de la infracción y la reincidencia del supuesto infractor, dado que la premisa de partida de la recurrente resultó inexacta y, por ende, las consecuencias también.

66. Ahora, la recurrente en el agravio **número 7**, combate las anteriores razones del Juez Federal para evidenciar que el artículo 22 constitucional sí resulta aplicable al artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, manifestando, en lo fundamental, que dicho precepto establece una sanción excesiva y desproporcional, pues no es acorde con la infracción cometida, ya que por una omisión de carácter formal, se cancelan los certificados de sellos digitales, lo que provoca la detención de su actividad comercial, debido a que se encuentra imposibilitada para emitir facturas a terceros.

67. Así, precisa que el Juez de amparo perdió de vista que para que un precepto imponga alguna consecuencia jurídica, no necesariamente debe encontrarse en un apartado específico de la ley, sino en todo caso es la propia naturaleza del precepto la que determina si se trata de una sanción o no.

68. Lo anterior porque si bien es cierto que dentro del Código Fiscal de la Federación existe un apartado de infracciones y delitos, también lo es que en dicho ordenamiento existen otros preceptos que también contemplan infracciones y sanciones fuera del apartado correspondiente, por ejemplo, el artículo 52, fracción IV, que establece una sanción a los contadores públicos.

69. Además, el mismo artículo y porción normativa combatidos hacen referencia a los artículos 79, 81 y 83 del citado código, por lo que resulta ilógico que en la sentencia recurrida se sostenga por el Juez de amparo no que contempla una sanción administrativa.

70. Los agravios formulados resultan **infundados**.

71. Lo anterior es así, pues en el invocado amparo en revisión 187/2016, esta Segunda Sala respecto a la violación al artículo 22 constitucional por parte del precepto y fracción normativa impugnadas, resolvió lo siguiente:



"...

"El procedimiento administrativo sancionador se constituye por el conjunto de actos o formalidades concatenados entre sí en forma de juicio por autoridad competente, con el objeto de conocer irregularidades o faltas ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad, en todo caso, sea imponer alguna sanción.

"Por infracción administrativa ha de entenderse aquel comportamiento contraventor de lo dispuesto en una norma jurídica, a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho, y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito o falta.

"Ahora bien, como se precisó anteriormente, el artículo 17-H, fracción X, inciso c), del Código Fiscal de la Federación prevé y regula la cancelación de certificados por causas atribuibles al contribuyente como es el hecho de que se oculte, desaparezca o incurra en la expedición de comprobantes apócrifos, sin que de éste derive en una sanción sino en una medida temporal de molestia hasta en tanto el gobernado cese en la conducta que la motivó.

"En esos términos, no tiene el carácter de sanción o de privación de derechos la cancelación decretada conforme al artículo reclamado, sino que es un procedimiento de control de las operaciones realizadas por los contribuyentes vinculados con el cumplimiento de obligaciones fiscales.

"Por motivos similares, tampoco se configura la transgresión al primer párrafo del artículo 22 constitucional que establece que quedan prohibidas, entre otras, las penas inusitadas y trascendentales:

"...

"El agravio antes expuesto es infundado, pues como se ha visto la cancelación del certificado digital no constituye una pena infamante, debido a que sólo es un medio de control que se utiliza para hacer cesar la conducta del contribuyente –haber incurrido en no ser localizado o que desapareció durante el procedimiento de fiscalización, o bien que ha emitido comprobantes fiscales para



amparar operaciones inexistentes, simuladas o ilícitas–, en tanto que la misma contraviene disposiciones de orden público dándole oportunidad de aportar pruebas para aclarar la conducta que se le atribuye, sin que ello constituya una sanción porque como se advirtió con anterioridad, no constituye una privación de un derecho sino que únicamente una medida de control temporal.

"...

"Por lo antes expuesto, el agravio de la recurrente es infundado, ya que dicho precepto no es contrario al artículo 22 constitucional, toda vez que no establece una sanción, ya que no se deshonra o desacredita al contribuyente ante la sociedad. ..."

72. Por tales razones, no asiste razón a la recurrente cuando alega que el Juez perdió de vista que el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación tiene la naturaleza jurídica de una sanción, pues como se vio, ello no es así, con independencia del lugar en que se encuentre ubicado en el mencionado código, sin que resulte relevante la referencia que se hace a los artículos 79, 81 y 83 del mismo ordenamiento.

73. En el agravio **número 3**, de manera destacada, aduce la recurrente que la sentencia que impugna es ilegal, al transgredir los principios de congruencia y exhaustividad en la medida en que el Juez Federal omitió pronunciarse respecto al argumento contenido en el concepto de violación identificado con el inciso c), punto I, de su demanda de amparo, relativo a que el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación transgrede el principio de seguridad jurídica, porque su contenido es equiparable o similar a lo dispuesto en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, el cual fue declarado inconstitucional por violar el mencionado principio, pues sin que existiera crédito fiscal definitivo, se autorizaba trabar embargo sobre las cuentas bancarias del contribuyente.

74. El sintetizado motivo de queja resulta **fundado**.

75. Ciertamente del análisis y cotejo de la sentencia recurrida se advierte que el Juez de amparo **omitió** pronunciarse, como lo refiere la recurrente, respec-



to del concepto de violación identificado con el inciso c), punto I, de su demanda de amparo; por tanto, lo procedente conforme al artículo 93 de la Ley de Amparo, es proceder al estudio que se omitió.

76. El aludido concepto de violación resulta **inoperante** por las razones que se explicitan a continuación.

77. En principio debe señalarse que es factible hacer valer la acción de amparo contra la reforma de un precepto normativo que se declaró inconstitucional en un primer juicio de amparo, por tratarse de un acto legislativo distinto al enjuiciado en primer término, esto acorde a lo dispuesto en la jurisprudencia P./J. 89/97.³⁷ Asimismo, también existe la posibilidad de hacer valer la inconstitucionalidad de normas cuando exista contradicción entre ordenamientos de igual jerarquía por violación al principio de seguridad jurídica, atento a lo dispuesto en la jurisprudencia 1a./J. 104/2011.³⁸

78. Sin embargo, en el caso, de forma opuesta a lo que arguye la recurrente, la regulación normativa prevista en el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación vigente en 2014 y en el artículo 145 del mismo código pero vigente hasta 1996, no resulta equiparable o similar para efectos de evidenciar su inconstitucionalidad.

79. El artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación vigente en 2014, como se vio, establece el supuesto relativo a que quedan sin efectos los certificados que emitió el Servicio de Administración Tributaria, cuando sin ejercer facultades de comprobación, detecte la existencia de infracciones previstas en el citado ordenamiento y dicha conducta se realice por el titular del certificado.

³⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, diciembre de 1997, página 10, de rubro: "LEYES, AMPARO CONTRA. CUANDO SE REFORMA UNA LEY DECLARADA INCONSTITUCIONAL O SE SUSTITUYE POR UNA DE CONTENIDO SIMILAR O IGUAL, PROCEDE UN NUEVO JUICIO POR TRATARSE DE UN ACTO LEGISLATIVO DISTINTO."

³⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 50, de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."



80. Como también se precisó, la regulación normativa en comento se estableció por el legislador para conformar un sistema que prescribe medidas en contra de contribuyentes que pretendan defraudar al fisco federal, para lo cual los parámetros mínimos para el ejercicio de esa facultad de cesación de efectos de los certificados por parte del Servicio de Administración Tributaria, residen en el ejercicio de sus facultades de gestión tributaria.

81. En cambio, el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1996, ciertamente, establecía la posibilidad de trabar embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente sin que se encontrara determinada la obligación de pago del tributo ni la cuantificación del mismo, lo que, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 17/95,³⁹ resultaba violatorio del artículo 16 constitucional, al crearse un estado de incertidumbre en el contribuyente, que desconocía la justificación del aseguramiento de bienes para garantizar un supuesto crédito fiscal cuyo monto no se encuentra determinado. Aunado a que la expresión que utilizaba el dispositivo citado "de proteger el interés fiscal", carece de justificación en virtud de que la determinación de una contribución constituye requisito indispensable del nacimiento del interés fiscal, lo que implicaba que si ello no se actualiza no existen razones objetivas para aplicar la aludida medida precautoria.

82. Así, de la comparación que se realice a los supuestos legales previstos en el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación vigente en 2014 y 145 del mismo código vigente hasta 1996, se concluye que se trata de medidas con distinta naturaleza jurídica.

83. Por una parte, cuando quedan sin efectos los certificados que emitió el Servicio de Administración Tributaria es una facultad que se ubica en el título I, "De las disposiciones generales", capítulo II, "De los medios electrónicos", del Código Fiscal de la Federación y que resulta ser parte de un sistema de medidas en contra de contribuyentes que pretendan defraudar al fisco federal, lo que a su vez se lleva a cabo a partir del ejercicio de las facultades de gestión tributaria de la autoridad.

³⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, página 27, de rubro: "EMBARGO PRECAUTORIO. EL ARTÍCULO 145 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ VIOLA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN."



84. En cambio, la facultad de trabar embargo precautorio sobre los bienes del contribuyente sin la existencia ni determinación de un crédito fiscal, se ubicaba en el título V, "De los procedimientos administrativos", capítulo III, "Del procedimiento administrativo de ejecución", del Código Fiscal de la Federación, lo que implicaba un instrumento de ejecución de un hipotético crédito fiscal.

85. Por ende, las figuras comparadas por la quejosa recurrente no resultan aptas para evidenciar inconstitucionalidad alguna, dado que su naturaleza jurídica es distinta, pues colisionar con el Texto Fundamental no se puede hacer depender de un proceso de ósmosis normativa de una figura a otra, máxime cuando no son comparables.

86. En el agravio **número 4**, de manera abreviada, la recurrente aduce que la sentencia que combate es ilegal, dado que opuestamente a lo que resolvió el Juez Federal, el artículo reclamado es inconstitucional por violar el principio de reserva de ley.

87. Lo anterior, dado que contrario a lo resuelto, la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015 no resulta ser una cláusula habilitante, pues no cumple con los requisitos para ello, por lo que carece de fundamentación y motivación.

88. Además, de diversa forma a lo que resolvió el Juez Federal, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015 sí se prevén criterios obligatorios y sancionadores de los contribuyentes, lo que implica que se transgreda el principio de reserva de ley, pues basta imponerse de la regla 2.2.3., párrafo primero, de la citada resolución para advertirlo, toda vez que se rebasa lo dispuesto por la ley, ya que en ésta se deben abordar dichas cuestiones sancionatorias y no en reglas generales administrativas o reglamentos.

89. Los anteriores agravios devienen **infundados**.

90. El Juez Federal desestimó el concepto de violación relativo a la falta de fundamentación y motivación de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015, con base en que se trata de un acto materialmente legislativo que tiene su fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o reglamento al tenor de la cual se faculta a la autoridad administrativa a emitirla, por lo que basta que el



jefe del Servicio de Administración Tributaria cite alguno de los supuestos legales que lo facultan para emitirlos, así como las situaciones sociales que requieren ser reguladas, para que se cumplan con los mencionados requisitos constitucionales.

91. Por lo que después de transcribir la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015, concluyó que se encuentra fundada y motivada, citando para tal efecto la jurisprudencia 2a./J. 85/2013 (10a.),⁴⁰ resolviendo que no se viola el principio de reserva de ley.

92. Ahora, lo resuelto por el Juez de amparo en esencia resulta correcto con independencia de que no hizo explícito el fundamento de la cláusula habilitante para emitir la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015.

93. Cierto, dentro de los fundamentos que se citaron por el jefe del Servicio de Administración Tributaria para emitir la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015 se encuentran, entre otros, el artículo 14 de la ley del citado servicio, precepto que constituye la cláusula habilitante para emitir la citada Resolución Miscelánea Fiscal. En apoyo a esta conclusión es aplicable la tesis aislada 1a. XXIII/2012 (10a.).⁴¹

94. Por tal motivo, es cierto que la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015 no es una cláusula habilitante, como lo manifiesta la recurrente, pues tal cláusula es el artículo 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y la citada resolución es la consecuencia o producto del ejercicio de la misma, por lo que en el asunto *sub examine*, como lo resolvió el Juez de amparo, se encuentra debidamente fundada, así como debidamente motivada, ya que basta examinar el considerando de dicha resolución miscelánea que se transcribió por el Juez inferior para advertirlo.

⁴⁰ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 1051, de rubro: "REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

⁴¹ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 664, de rubro: "SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE DICIEMBRE DE 1995), CONSTITUYE UNA CLÁUSULA HABILITANTE QUE AUTORIZA A DICHO ÓRGANO DESCONCENTRADO PARA EMITIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS."



95. En la misma tesitura, tampoco asiste razón a la recurrente cuando afirma que, contrario a lo que resolvió el Juez de amparo, en la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015 sí se prevén criterios obligatorios y sancionadores.

96. Ello es así, pues como lo resolvió el Juez de Distrito, en la citada resolución miscelánea se contiene el procedimiento por medio del cual se regulan diversos supuestos relacionados con los certificados digitales, en tanto se desvirtúen o subsanen las irregularidades detectadas, mas no se impone obligación o carga alguna, ni se excede el texto legal.

97. En efecto, como se precisó en esta ejecutoria, el supuesto establecido en el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación para 2014, establece un acto de molestia que se rige por el artículo 16 constitucional; no obstante ello, en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 14, párrafo segundo, de la Ley Fundamental y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se previó un procedimiento sumario para desvirtuar o subsanar las irregularidades detectadas por la autoridad fiscal para dejar sin efectos los certificados que emitió, de ahí que, contrario a lo que aduce la recurrente, el artículo y porción normativa impugnados no establecen obligaciones o cargas, sino un beneficio al contribuyente que le permite ejercer su derecho de defensa.

98. En el agravio **número 5** expone la recurrente, de manera abreviada, que en su concepto de violación B. 1) de su demanda de amparo, hizo valer que el precepto impugnado es una norma jurídica imperfecta, al no establecer sanción en caso de que no se emita resolución en el término de 3 días en el procedimiento respectivo, lo que conculca el principio de seguridad jurídica, dado que una vez transcurrido dicho término sin que se emita resolución se provoca un estado de indefensión, al rebasar el tiempo previsto para tal efecto.

99. Sin embargo, tal y como se advierte de la sentencia recurrida, el Juez de amparo no analizó el citado concepto de violación, ya que nada dijo al respecto.

100. El citado agravio es **fundado**.

101. Del análisis de la sentencia recurrida se advierte que el Juez de amparo omitió el examen del concepto de violación B. 1) de la demanda de ampa-



ro de la quejosa, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley de Amparo, procede el estudio de dicho concepto de violación.

102. El concepto de violación contenido en el apartado B. 1) de la demanda de amparo de la quejosa es **infundado** por las siguientes razones.

103. Inversamente a lo que esgrime la peticionaria de amparo, el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación no es una norma jurídica imperfecta por no establecer sanción en el caso de que no se emita resolución en el plazo de 3 días en el procedimiento sumario que se establece para desvirtuar o subsanar las irregularidades detectadas por la autoridad fiscal para dejar sin efectos los certificados que emitió.

104. Ello es así, pues atendiendo a lo dispuesto en el artículo 51, fracción II,⁴² de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, dentro de las causales por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede declarar ilegal un acto o resolución de su competencia, se encuentra la relativa a la omisión de los requisitos formales exigidos por la leyes, a condición de que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido del acto o resolución combatido, incluso la ausencia de fundamentación y motivación.

105. Así, en el supuesto de que no se dicte resolución en el plazo de 3 días en el procedimiento sumario establecido en el artículo y porción normativa impugnados, no implica que se genere inseguridad jurídica ni que se provoque indefensión en el gobernado, en la medida en que ese proceder se encuentra sancionado con la nulidad de la resolución que en su caso se emita fuera del citado plazo, pues se trata de una resolución que no se dictó en el lapso de tiempo (3 días) establecido legalmente para tal efecto, lo que implica la omisión de un requisito formal previsto en la ley y conlleva a que se dicte en el contencioso administrativo una sentencia de nulidad para efectos acorde a lo previsto en el

⁴² "Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

"...

"II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso."



artículo 52, fracción IV,⁴³ de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

106. En el agravio **número 6** la recurrente alega, en términos generales, que la sentencia que impugna no es congruente ni exhaustiva, dado que el Juez de amparo procedió a realizar el test de proporcionalidad del precepto y fragmento normativo impugnados de manera por demás somera e insuficiente, lo que implica que no protegió de manera adecuada los derechos en conflicto.

107. Lo anterior, porque el Juez de amparo no analizó todos los requisitos que integran el test de proporcionalidad, toda vez que prácticamente da un significado similar a la necesidad e idoneidad de la medida legislativa, lo que implica una imprecisión en la comprensión de los conceptos, pues las disposiciones reclamadas resultan desproporcionales al no existir una relación de necesidad que permita inferir que la cancelación de certificados esté objetivamente justificada, ya que se torna arbitraria y lesiona injustificadamente los derechos constitucionales de trabajo, comercio, legalidad y seguridad jurídica.

108. Así, la medida legislativa consistente en la cancelación de los certificados de sello digital no es una medida necesaria dado que existen otros medios menos gravosos, como puede ser el ejercicio de audiencia previa a dicha cancelación, con la finalidad de cumplir con el principio de presunción de inocencia, pero no impedir de manera unilateral la emisión de comprobantes fiscales.

⁴³ **Artículo 52.** La sentencia definitiva podrá:

"...

IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 51 de esta ley, el tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa.

"En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento.

"Tratándose de sanciones, cuando dicho tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma."



109. Además, el legislador diseñó un instrumento normativo que no es proporcional, al tomar en consideración que la limitación que produce la medida legislativa es mayor que el beneficio que recibe la sociedad con la consecución del fin relativo al combate de contribuyentes que pretendan defraudar al fisco federal, ya que en aras de esta finalidad, se vulneran derechos de terceros a los que no se les ha podido expedir comprobantes fiscales, sumado a que se minimiza la posición en el sistema económico, pues se ve impedida material y jurídicamente a realizar operaciones con clientes y proveedores.

110. El compendiado argumento resulta parcialmente fundado pero **insuficiente** para revocar la sentencia recurrida.

111. En efecto, el Juez de amparo al realizar el test de proporcionalidad al artículo y porción normativa impugnados, en síntesis, acudió a la iniciativa del decreto del Ejecutivo Federal por el cual se estableció, transcribiendo los motivos que se tomaron en consideración para emitir las disposiciones reclamadas; asimismo, hizo referencia a la dispuesto en la Gaceta Parlamentaria de 15 de octubre de 2013, en la que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se refirió a la iniciativa mencionada.

112. A partir de lo anterior, el Juez de Distrito se refirió a la idoneidad y necesidad del artículo y fragmento normativo impugnados, haciendo referencia nuevamente a la iniciativa aludida, citando como motivo principal el que el Ejecutivo Federal consideró que gran número de contribuyentes continúa realizando conductas contrarias a los objetivos de la administración tributaria, que afectan a toda la colectividad, ello a pesar de que se ha logrado un avance considerable en el control sobre la expedición de comprobantes fiscales, mediante el proceso de certificación, y sobre operaciones realizadas por aquellos. Por tal motivo, se propuso la modificación al artículo 17-H del Código Fiscal de la Federación con el fin de dejar sin efectos los certificados de sellos o firmas digitales (**necesidad**), y de esa forma evitar la emisión de comprobantes fiscales por parte de los contribuyentes que hayan incurrido en las conductas señaladas (**idoneidad**).

113. En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, el Juez de amparo señaló que de la iniciativa del Ejecutivo citada se advierte que es requisito indispensable que los contribuyentes cuenten con un certificado de sello digital vigente, cuyo uso adecuado debe ser verificado por la autoridad fiscal, por lo



que se consideró necesario proponer la inclusión de medidas de control considerando la necesidad de los contribuyentes de seguir realizando sus actividades económicas y, por ende, contar con el certificado de sello o firma digital, proponiendo un procedimiento sumamente ágil, en el cual el contribuyente realizará la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal en la que demuestre que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, e inmediatamente se le generará un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que prácticamente significa restablecer su situación (ponderación). Además, refirió que la Cámara de Diputados respecto de la iniciativa descrita con anterioridad, destacó que ante la necesidad de los contribuyentes de continuar realizando sus actividades económicas y, en consecuencia, contar con el certificado de sello o firma digital, propuso un procedimiento ágil, en el cual el contribuyente realizará la aclaración correspondiente ante la autoridad fiscal, en la que deberá demostrar que dejó de encontrarse en los supuestos por los que fue sancionado, e inmediatamente se le generará un nuevo certificado para que esté en posibilidad de continuar con la emisión de comprobantes fiscales, lo que significa restablecer su situación (ponderación).

114. Así, como bien lo pone de relieve la recurrente, el Juez de Distrito realizó un indebido test de proporcionalidad al artículo y porción reclamados, dado que ni precisó la finalidad constitucionalmente legítima que se persigue con su establecimiento ni tampoco identificó correctamente la necesidad e idoneidad de la medida legislativa, mucho menos realizó un ejercicio de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto, dado que sólo hizo mención a los motivos que se expusieron para emitir el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, por lo que, entonces, esta Segunda Sala procede a realizar debidamente el citado test.

115. El principio de proporcionalidad, como instrumento metodológico, es un procedimiento interpretativo para la resolución de conflictos entre los contenidos esenciales de las disposiciones normativas fundamentales, que encuentra asidero constitucional en los diversos principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

116. Dicho principio opera principal, mas no exclusivamente, cuando se aduce la violación al principio de igualdad o equidad tributaria como manifesta-



ción específica de éste, pues en ese caso se requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado, esto a partir de un término de comparación, en la medida en que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de alguien o algo.

117. Así, para verificar si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 55/2006,⁴⁴ consistentes en: a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin y, c) la distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional.

118. Ahora, en materia tributaria la Suprema Corte consideró en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006,⁴⁵ que la intensidad del escrutinio constitucional, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, de modo que a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el mencionado, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el texto constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

119. Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que

⁴⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

⁴⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."



el cumplimiento de los criterios que lo integran requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Estas consideraciones se encuentran reflejadas en la tesis aislada 1a. LIII/2012 (10a.).⁴⁶

120. Bajo las directrices antes mencionadas cabe señalar que el escrutinio constitucional del test de proporcionalidad que se realizará al artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, será débil, laxo o de baja intensidad.

121. Ahora, del proceso legislativo de creación del artículo impugnado, tanto de la iniciativa del Ejecutivo Federal como del dictamen de la Cámara de Diputados, mencionados, respectivamente, se advierte que **la finalidad constitucionalmente válida y objetiva** que se buscó con su establecimiento responde a **implementar un medida a través de la cual se combata el fraude fiscal por parte de contribuyentes**, finalidad inmediata que encuentra asidero en el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que se cumpla con la obligación de contribuir a los gastos públicos por *todos* aquellos que estén llamados a satisfacerla. Apoya esta conclusión la tesis aislada 1a. CXVIII/2006.⁴⁷

⁴⁶ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 882, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

⁴⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 263, de rubro: "OBLIGACIONES FISCALES. EL COMBATE A CONDUCTAS TENDENTES A SU EVASIÓN, FRAUDES O ACTOS ILÍCITOS ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO."



122. Una vez acreditado el cumplimiento del primer requisito del test de proporcionalidad, ahora es momento de verificar la idoneidad de la medida legislativa como segundo requisito del citado test. Al respecto, cabe señalar que en el diseño del sistema tributario el legislador cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. En tal sentido son aplicables la jurisprudencia 1a./J. 159/2007⁴⁸ y la tesis aislada 2a. LXXX/2008.⁴⁹

123. Así, la medida legislativa contenida en el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación, consistente en que queden sin efectos los certificados que emite el Servicio de Administración Tributaria cuando, aun sin ejercer sus facultades de comprobación, detecte la existencia de una o más infracciones previstas en los artículos 79, 81 y 83 del citado código y la conducta sea realizada por el contribuyente titular del certificado, **resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada**, ya que dentro del abanico de posibilidades a disposición del legislador, se advierte que en aras de combatir el fraude fiscal y que se cumpla con la obligación de contribuir al gasto público, implementó un sistema mediante el cual el contribuyente sepa a qué atenerse cuando la autoridad ejerza sus facultades de gestión tributaria, previendo además un procedimiento sumario para desvirtuar las irregularidades detectadas y que motivaron dejar sin efectos el certificado, lo que sin lugar a dudas permite cumplir con los derechos fundamentales de seguridad jurídica y audiencia previa, tal y como se ha puesto de manifestó en esta ejecutoria.

124. Adicionalmente, esa medida legislativa se estima razonable en la lógica del amplio margen de configuración legislativa con el que cuenta el legislador al momento de diseñar el sistema tributario, puesto que además de cumplir con los citados derechos fundamentales propende a la satisfacción del principio de interdicción de la arbitrariedad, consistente en hacer mesurable la actuación

⁴⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, de rubro: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."

⁴⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 447, de rubro: "JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS."



pública, buscando que cada medida que se adopte en el ejercicio del poder estatal sea equilibrada y razonable, libre de todo capricho o abuso; así, dicho principio impone la justicia en la medición de los medios que se dispongan en relación con un fin determinado, una "adaptabilidad" que transforme el efecto de la actividad impositiva pública objeto de esa actividad. Es una regla de equilibrio de la acción impositiva del Estado dirigida a un objeto determinado, es decir, vincula la medida de comparación a un objeto justificador de la imposición, colectivamente relevante, valorando las consecuencias de la imposición según sus efectos, atendiendo al objeto de aquélla. Apoya estas consideraciones la tesis aislada 1a. CLXXXI/2013 (10a.).⁵⁰

125. En cuanto a la **necesidad de la medida legislativa, esta Segunda Sala considera que se satisface en el presente caso**, en razón de que, atendiendo al fin inmediato que persigue, se advierte que es un hecho notorio y evidente que las autoridades legislativas y ejecutivas del Estado Mexicano se encuentran obligadas a combatir el fraude fiscal, pues los contribuyentes que pretendan realizarlo buscan incumplir con la obligación de contribuir que corresponde a todos los que estén llamados a satisfacerla, ya que lo que dejen de pagar por tales conductas lo pagarán otros con más espíritu cívico o menos posibilidades de defraudar,⁵¹ lo que va en contra de la citada obligación consagrada en la Constitución como mandato al legislador y obligación fundamental de los contribuyentes, que se justifica en la solidaridad social, económica y política. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada 1a. CII/2012 (10a.).⁵²

⁵⁰ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 525, de rubro: "COMPROBANTES FISCALES. EL ARTÍCULO 29-C, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004)."

⁵¹ En la sentencia 110/1984 del Tribunal Constitucional español, fundamento jurídico 3, se sustentó lo siguiente: "... parece inútil recordar que en el mundo actual la amplitud y la complejidad de las funciones que asume el Estado hace que los gastos públicos sean tan cuantiosos que el deber de una aportación equitativa para su sostenimiento resulta especialmente apremiante. De otra forma se produciría una distribución injusta en la carga fiscal, ya que lo que unos no paguen debiendo pagar, lo tendrán que pagar otros con más espíritu cívico o con menos posibilidades de defraudar. De ahí la necesidad de una actividad inspectora especialmente vigilante y eficaz aunque pueda resultar a veces incómoda y molesta."

⁵² Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1108, de rubro: "OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS Y OBLIGACIÓN FISCAL. SUS DIFERENCIAS."



126. Es cierto que el legislador se pudo haber decantado por otra opción legislativa distinta a la medida contenida en el precepto y porción normativa impugnados; sin embargo, dado que la intensidad del control constitucional en materia fiscal es débil o laxa, no se advierte que la elección del legislador, dentro de los posibles medios normativos a su alcance, afecte en grado predominante o superior los derechos fundamentales de los contribuyentes a audiencia previa, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, prohibición de penas trascendentales, entre otros. Por el contrario, permite satisfacerlos en mayor medida.

127. Además, este Tribunal Constitucional no cuenta con un estándar para verificar la necesidad de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política fiscal y administrativa de la autoridad que deseé implementar. En cuanto a este último aspecto por analogía es aplicable la tesis aislada P. XXXIX/2011 (9a.).⁵³

128. De esa forma, divergentemente a lo que señala la recurrente, la medida legislativa impugnada sí resulta necesaria en el entorno relativo al combate al fraude fiscal, aunado a que la revisionista no precisa cuáles serían los otros medios menos gravosos para cumplir con la finalidad inmediata perseguida con la medida legislativa que se enjuicia, lo que impide a este Supremo Tribunal pronunciarse al respecto. Incluso, como se vio, existe la posibilidad de que ejerza su derecho a la defensa en el procedimiento sumario establecido en el artículo y porción impugnados.

129. Finalmente, por lo que se refiere a la **ponderación o proporcionalidad en sentido estricto** de la medida legislativa que se analiza, también debe señalarse que se cumple, en atención a que existe una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado.

⁵³ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 595, de rubro: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL."



130. Ello es así, pues atendiendo a las ventajas y desventajas que produce la medida legislativa implementada, se advierte dentro de las primeras que permite hacer efectivo el cumplimiento de la obligación de contribuir a los gastos públicos al permitirle a la autoridad fiscal ejercer sus facultades de gestión tributaria en aras de detectar las infracciones en las que incurran los contribuyentes que pretendan defraudar al fisco federal, con lo cual se genera una situación de igual real y no sólo formal, pues en esa medida todos contribuirán al gasto público; adicionalmente, esa facultad permite hacer mesurable la actuación de la administración tributaria ya que posibilita que el contribuyente sepa a qué atenerse cuando ejerza las citadas facultades, existiendo un procedimiento sumario para que desvirtúe las infracciones detectadas, permitiéndole su defensa.

131. No pasa inadvertido para esta Suprema Corte el argumento relativo a que las consecuencias que se derivan del artículo y porción impugnados, como lo arguye la recurrente, pueden dar pauta a minimizar su posición en el sistema económico, principalmente comercial, al existir la posibilidad de verse impedida material y jurídicamente para realizar operaciones con terceros. Sin embargo, tales consecuencias, como se dijo, no son definitivas, sino provisionales, de manera que existe la posibilidad de revertirlas en el procedimiento sumario establecido para tal efecto, en el cual podrá desvirtuar las infracciones que se le atribuyen y, de ser así, darle efectos a los certificados emitidos por el Servicio de Administración Tributaria. Consecuencias que se justifican en aras de alcanzar la finalidad constitucionalmente legítima y válida que se busca con la medida legislativa impugnada.

132. Por lo explicitado, es evidente la relación de precedencia que existe entre el fin constitucionalmente válido perseguido con el establecimiento del artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación (combatir el fraude fiscal) y el medio elegido para tal efecto (ejercicio de facultades de gestión tributaria y procedimiento sumario), por lo que cumple con el test de proporcionalidad.

IX. Estudio relacionado con la revisión adhesiva

133. En las condiciones descritas, al ser infundados, fundados e inoperantes los agravios formulados en la revisión principal, la revisión adhesiva interpuesta ha quedado sin materia.



134. Ello, porque ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico del recurrente adherente para interponer la adhesión. Al respecto, resulta aplicable lo sustentado en la jurisprudencia 1a./J. 71/2006.⁵⁴

X. Remisión al Tribunal Colegiado

135. Al haberse agotado la temática constitucional competencia de esta Suprema Corte, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado que conoció del asunto para que se avoque al análisis del **agravio 8 del escrito de agravios de la recurrente quejosa y el único agravio de la autoridad recurrente**, relativos a cuestiones de legalidad, tales como la fundamentación y motivación de los actos de aplicación del artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación y a los efectos para los cuales se concedió el amparo a la quejosa recurrente.

XI. Decisión

136. En tal virtud, al haberse declarado infundados e inoperantes los agravios formulados por la recurrente principal, así como, en su caso, los conceptos de violación cuyo estudio se omitió, lo procedente es, en la materia de competencia de esta Suprema Corte, confirmar la sentencia recurrida, negar el amparo solicitado, dejar sin materia la revisión adhesiva y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado en lo que es materia de su competencia.

137. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

⁵⁴ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a *******, contra el artículo 17-H, fracción X, inciso d), del Código Fiscal de la Federación y la regla 2.2.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2015.

TERCERO.—Quedan **sin materia** la revisión adhesiva interpuesta.

CUARTO.—Se **reserva jurisdicción** al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación al Tribunal Colegiado en cita 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 cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de las consideraciones.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 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, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, 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 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. ASPECTOS QUE LAS DISTINGUEN. Desde la perspectiva del derecho tributario administrativo, la autoridad fiscal, conforme



al artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ejercer facultades de gestión (asistencia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo Ordenamiento Supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria. Así, dentro de las facultades de gestión tributaria se encuentran, entre otras, las previstas en los numerales 22, 41, 41-A y 41-B (este último vigente hasta el 31 de diciembre de 2019) del Código Fiscal de la Federación; en cambio, las facultades de comprobación de la autoridad fiscal se establecen en el artículo 42 del código citado y tienen como finalidad inspeccionar, verificar, determinar o liquidar las referidas obligaciones, facultades que encuentran en el mismo ordenamiento legal invocando una regulación y procedimiento propios que cumplir.

2a./J. 22/2020 (10a.)

Amparo en revisión 302/2016. IQ Electronics International, S.A. de C.V. y otra. 13 de julio 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; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 333/2016. Financiera San Ysidro, S.A. de C.V., SOFOM, E.N.R. 31 de agosto de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Contradicción de tesis 222/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto del Tercer Circuito y Séptimo del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 30 de agosto 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. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Amparo directo en revisión 3550/2018. Tractopartes El Surtidor, S.A. de C.V. 19 de junio de 2019. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier



Layneze Potisek; votó con reservas Eduardo Medina Mora I. Disidente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: José Omar Hernández Salgado.

Amparo en revisión 595/2019. Servicios Convaluisset, S.A. de C.V. 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; votaron con reservas José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek, quien manifestó que formularía voto concurrente. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.

Tesis de jurisprudencia 22/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de febrero de dos mil veinte.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 222/2017, está publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, Tomo II, octubre de 2017, página 896, con número de registro digital: 27411.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de marzo 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 martes 10 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AMPARO DIRECTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO SE PROMUEVE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 436/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SÉPTIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO, GUERRERO. 22 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

TERCERO.—**Aspectos procesales. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de criterios.⁵

⁵ 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, vigentes estos últimos a partir del 3 de abril de 2013,



CUARTO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello.⁶

QUINTO.—**Procedencia de la contradicción.** La presente contradicción de tesis es procedente en la medida en que los criterios discordantes se encuentran en sentencias ejecutoriadas, esto es, firmes.

En efecto, si bien es cierto que contra la sentencia dictada en el amparo directo administrativo ***** , por parte del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, no menos cierto resulta también que dicho medio de impugnación se desechó mediante acuerdo del presidente de esta Suprema Corte, el 14 de octubre del año en curso, en el toca ***** .

Por tanto, al no existir constancia alguna en autos por medio de la cual se demuestre que el acuerdo de desechamiento aludido se recurrió mediante recurso de reclamación, es inconcuso que la sentencia dictada en el referido amparo directo administrativo adquirió firmeza y, en consecuencia, es procedente la contradicción de tesis denunciada. Al respecto es aplicable la tesis aislada 2a. XXXII/2007.⁷

SEXTO.—**Existencia de la contradicción.** De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de 30 de abril de 2009 la contradicción de tesis 36/2007-PL,

en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, vigente a partir del 22 siguiente; en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región .

⁶ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por el Magistrado presidente del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, siendo dicho tribunal el que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1183, «con número de registro digital: 172574,» de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE SI DURANTE EL TRÁMITE DE LA DENUNCIA ADQUIERE FIRMEZA LA RESOLUCIÓN DE UNO DE LOS TRIBUNALES CONTENDIENTES."



no es necesario satisfacer los requisitos establecidos en la diversa jurisprudencia número P./J. 26/2001,⁸ pues dicho precedente se interrumpió con motivo de lo resuelto por el Pleno en la indicada sesión.

Una nueva 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, ahora debe tomarse en consideración que la divergencia de criterios existe cuando los tribunales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que los rodeen no sean iguales.

Así, para comprobar la existencia de la contradicción de tesis es indispensable determinar si existe necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto del mismo. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a) 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 fuera.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos 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

⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, «con número de registro digital: 190000,» de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."



alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

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 dicha forma, también sea legalmente posible.

Las anteriores consideraciones se fundamentan en lo establecido en la jurisprudencia P./J. 72/2010,⁹ que está encaminada a proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Segunda Sala, los tribunales 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.

Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes fueron los siguientes:

Criterio del Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región

El referido tribunal al resolver el amparo directo administrativo ***** , derivado del diverso amparo directo administrativo ***** , del índice del Tercer

⁹ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120,» 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."



Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en sesión de 1 de septiembre de 2017, por unanimidad de votos, sostuvo el siguiente criterio:

"QUINTO.—**Análisis de una causal de improcedencia.** El tercero interesado, titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Servicio de Administración Tributaria, hace valer la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, al señalar que la sentencia reclamada se dictó en estricto acatamiento a la ejecutoria pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal *****.

"Resulta **infundada** la causal que invoca, por lo siguiente:

"La referida fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo¹⁰ establece que la vía constitucional es improcedente contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.

"Esto es, la actualización de la causal mencionada requiere como requisito *sine qua non* que el acto reclamado derive de un juicio de amparo, ya sea porque la resolución se haya emitido dentro de ese juicio o en ejecución de ésta.

"Sin embargo, la resolución reclamada no fue emitida en ejecución de sentencia de un juicio de amparo, sino de un medio de impugnación de diversa naturaleza, como es la revisión fiscal, tal y como lo reconoce la propia tercera interesada.

"No pasa inadvertido que la revisión fiscal se tramita conforme a las reglas previstas en la Ley de Amparo aplicables al recurso de revisión, pero ello no significa que se equipare a un juicio de amparo, en virtud de que sólo compar-

¹⁰ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas. ..."



ten reglas de procedimiento, dado que cada procedimiento está contemplado por leyes distintas, pues la revisión fiscal se encuentra prevista en los artículos 63 y 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, distinta a la Ley de Amparo.

"Luego, a la luz de la materia sobre el cual se resuelve la revisión fiscal no se hace factible pretender equipararla como un juicio de amparo.

"Además, la redacción de la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo no permite incluir o abarcar las sentencias dictadas en una revisión fiscal, ya que su texto es restrictivo o limitativo al señalar expresamente el tipo de juicio de donde deben derivar las resoluciones.

"Luego, como la resolución reclamada fue emitida en ejecución de una ejecutoria dictada en una revisión fiscal y no en un juicio de amparo, no se actualiza la causa de improcedencia invocada.

"Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 112/2012 de la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País,¹¹ que establece:

"**COSA JUZGADA REFLEJA. NO ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.**'
(se transcribe)

"SEXTO.—**Estudio de los conceptos de violación.**

"...

"Los anteriores argumentos resultan **inoperantes** en la medida que la desestimación de su primer concepto de nulidad que hizo valer el hoy quejoso en el juicio de origen, fue en cumplimiento estricto de la ejecutoria de veintiséis de

¹¹ Publicada en la página 1545, Libro XIII, Tomo 3, octubre de dos mil doce, Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital:»2001879.



enero de dos mil diecisiete dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver la revisión fiscal *****.

"En efecto, en la mencionada ejecutoria se fijó el lineamiento expreso del actuar que debía asumir la Sala responsable al momento de cumplir con la misma, **en el sentido de que desestimara el primer conceptos de nulidad** formulado por el actor (hoy quejoso), tal y como se constata de los efectos la sentencia dictada la revisión fiscal que enseguida se transcribe:

"... lo que procede es revocar la sentencia materia de revisión, para efectos de que la Sala la deje insubsistente y, en su lugar, emita otra en la que, conforme a los lineamientos precisados en esta ejecutoria, **desestime el primer agravio del actor**, en el sentido de que si era procedente la actualización y el pago de intereses y, hecho lo anterior, resuelva lo que en derecho corresponda.'

"Como se advierte de la anterior transcripción, el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió la revisión fiscal claramente ordenó que al dictar la nueva resolución desestimara el primer concepto de nulidad donde el actor planteó que sí era procedente la actualización y el pago de intereses en la devolución del remanente.

"En ese contexto, queda justificada la inoperancia de los argumentos del quejoso que formula en esta instancia constitucional, porque éstos pretenden cuestionar la desestimación de su primer concepto de nulidad, cuando esa desestimación constituye cosa juzgada con motivo de la ejecutoria que resolvió la revisión fiscal.

"A mayor abundamiento, las cuestiones que supuestamente omitió pronunciar la Sala responsable van dirigidas también a demostrar que sí era procedente la actualización y el pago de intereses en la devolución del remanente que autorizó al hoy quejoso, es decir, están relacionadas con el mismo tema que constituye cosa juzgada (que definió que no eran procedentes esos conceptos), de modo que no es posible que se sujeten a discusión o que sean materia de un nuevo análisis, por ello corrobora aún más la inoperancia de sus argumentos que hace valer en esta vía constitucional directa.



"Es aplicable la tesis XVI. 1o.A.T.44 A del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito,¹² que comparte este Órgano Colegiado, de rubro y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A TEMAS QUE SE ESTUDIARON Y DECIDIERON EN UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL.' ..."

En las relatadas circunstancias, al resultar **inoperante** el concepto de violación, procede **negar el amparo** solicitado.

Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito

El Tribunal Colegiado mencionado al fallar el amparo directo administrativo *****, en sesión de 12 de septiembre de 2019, por mayoría de votos, sustentó el siguiente criterio:

"TERCERO.—Se estima innecesario el análisis de la sentencia reclamada, así como los conceptos de violación que la quejosa esgrime en su contra, toda vez que este Tribunal Colegiado de oficio advierte que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con la fracción IX de la Ley de Amparo, cuyo estudio es preferente por tratarse de una situación de orden público, según lo sustenta el artículo 62 de la Ley de Amparo; y lo cual, trae consigo la imposibilidad jurídica de entrar al estudio de fondo sobre la cuestión constitucional debatida.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 158 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 262, parte VIII, del *Apéndice* de 1985, Quinta Época, que a la letra dice:

"IMPROCEDENCIA.' (se transcribe)

¹² Publicada en la página 886, Tomo XXX, noviembre de dos mil nueve, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «con número de registro digital:» 166010.



"De igual forma sirve de apoyo el criterio de jurisprudencia emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época, «con número de registro digital: » 1002337, *Apéndice* de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Primera Parte -SCJN Segunda Sección- Improcedencia y sobreseimiento, Materia Común, tesis 271, página 293, de rubro y texto.

"'IMPROCEDENCIA. ESTUDIO PREFERENCIAL DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe)

"Criterios jurídicos que si bien fueron emitidos con antelación a la reforma a la Ley de Amparo acaecida el dos de abril de dos mil trece; sin embargo, su contenido no se opone a la legislación en vigor, en términos del artículo sexto transitorio de la misma ley.

"En efecto, el artículo 61, fracción XXIII, en relación con la fracción IX, de la Ley de Amparo, establecen:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley.

"...

"**IX.** Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.'

"Las resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas, a que se refiere la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo, son aquellas que indefectiblemente deben emitir las autoridades responsables, en las cuales el órgano jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación les constriñe a realizar determinadas y precisas acciones, esto es, les da lineamientos



para cumplir con el fallo protector y, por ende, **la responsable no tiene libertad de decisión**, sino que debe emitir la nueva resolución conforme a los efectos precisados por el órgano jurisdiccional federal, de manera que al actuar la responsable en ese sentido, emitiendo una resolución en cumplimiento de una ejecutoria derivada de una revisión fiscal, o en ejecución de ésta, el amparo que se intente resulta improcedente porque deriva de una decisión definitiva que ya fue materia de análisis en un juicio anterior, pues admitir un nuevo amparo afectaría el principio jurídico de cosa juzgada y generaría inseguridad jurídica.

"Por lo antes expuesto, cabe hacer notar que si bien en el caso en particular la sentencia contra la cual se promueve el juicio constitucional no se refiere al cumplimiento de diverso juicio de amparo, sino del cumplimiento a la sentencia que resolvió el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63, fracciones II y VI, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (vigente a partir del 1 de enero de dos mil seis); sin embargo, tomando en consideración que la fracción III del artículo 104 constitucional expresamente establece que contra la resolución que se emite en relación con este recurso no procede ningún medio de impugnación, debe estimarse que la razón de tal determinación obedece a que toda resolución que emitan los Tribunales Colegiados de Circuito, excepción hecha de lo dispuesto en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, son inimpugnables ya que por tratarse de una última instancia la que resuelven los Colegiados, no puede ser cuestionada por quien resulte afectado por ella, pues de otra manera se atentaría contra el principio de seguridad jurídica que debe prevalecer en estos casos.

"En otro orden de ideas, como ya se dijo al inicio de éste considerando, la improcedencia del juicio de amparo se da cuando por situaciones de hecho o de derecho imposibiliten el estudio del problema controvertido, en el caso las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento de resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito emitidas en un recurso de revisión fiscal, serán siempre improcedentes cuando no se reserve libertad de jurisdicción.

"En la especie, el presente juicio constitucional resulta improcedente, en virtud de que **la sentencia reclamada fue dictada en cumplimiento a la ejecutoria de siete de marzo de dos mil diecinueve, dentro del recurso de revisión**



fiscal *****, interpuesto por el *********, en representación de la autoridad demandada y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contra la sentencia de **veintiuno de febrero de dos mil dieciocho** y la resolución de aclaración de sentencia de **diez de mayo de dos mil dieciocho**, ambas dictadas por la Segunda Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, dentro del juicio de nulidad *********.

"En efecto, de la parte considerativa de la ejecutoria emitida en el recurso de revisión fiscal *********, se advierte que **este Tribunal Colegiado no reservó libertad de jurisdicción** a la Segunda Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, ya que en la parte que interesa resolvió:

"...

"Como se observa, en la ejecutoria del recurso de revisión fiscal *********, este Tribunal Colegiado no dejó libertad de jurisdicción a la responsable; por el contrario, el considerando respectivo fue contundente al indicar:

'... para el efecto de que la Sala Regional deje insubsistente las resoluciones recurridas de veintiuno de febrero y diez de mayo, ambas de dos mil dieciocho; y en su lugar emita otra en la que de acuerdo a los lineamientos de esta ejecutoria, declare que ha precluido el derecho a la parte contribuyente actora para solicitar la devolución del saldo a favor del Impuesto al Valor Agregado solicitado, en virtud de no haber interpuesto los medios de defensa ordinarios correspondientes (recurso de revocación o juicio contencioso administrativo) contra las determinaciones primigenias de dieciocho de noviembre de dos mil catorce, diez de diciembre de dos mil catorce y diecinueve de febrero de dos mil quince.'

"En acatamiento a la citada sentencia, la autoridad responsable Segunda Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, dictó una nueva resolución el veintiséis de abril de dos mil diecinueve, en el que siguiendo los lineamientos fijados en la ejecutoria emitida en el recurso de revisión fiscal *********, en la que declaró:



"...

"Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que en el caso se actualiza la causa de improcedencia en cita, porque la decisión emitida por este Tribunal al resolver el Recurso de Revisión Fiscal ***** , acogida por la Segunda Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, señalada responsable, **a quien no se dejó libertad de jurisdicción**, constituye cosa juzgada que ya no puede ser discutida, como lo pretende la parte quejosa, máxime cuando la peticionaria de protección constitucional, no controvierte el cumplimiento dado a la citada ejecutoria.

"Sobre el particular resulta ilustrativo el criterio de jurisprudencia que se comparte, la cual fue emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en la Octava Época, «con número de registro digital:» 1003843, *Apéndice* de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte -TCC Segunda Sección- Improcedencia y sobreseimiento, Materia Administrativa, tesis 1964, página 2221, de rubro y texto.

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL DICTADAS EN EJECUCIÓN DE LAS RECAÍDAS AL RECURSO DE REVISIÓN. CASO EN QUE NO SON RECLAMABLES EN AMPARO.' (se transcribe)

"Por las mismas razones se cita el criterio de jurisprudencia emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en la Novena Época, «con número de registro digital:» 1003635, *Apéndice* de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte -TCC Segunda Sección- Improcedencia y sobreseimiento, Materia Administrativa, tesis 1757, página 2008, de rubro y texto.

"AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DICTADA EN CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN.' (se transcribe)

"Bajo estas circunstancias, es inconcuso que el presente juicio de amparo deviene improcedente, pues el acto reclamado en esta instancia constitucional fue dictado en cumplimiento a la ejecutoria emitida en el citado recurso de revi-



sión fiscal, interpuesto por el ***** , en representación de la autoridad demandada y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contra la sentencia de **veintiuno de febrero de dos mil dieciocho** y la resolución de aclaración de sentencia de **diez de mayo de dos mil dieciocho**, ambas dictadas por la Segunda Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con sede en Tijuana, Baja California, dentro del juicio de nulidad ***** , **en la que no se dejó libertad de jurisdicción a la responsable**, sino que explícitamente se dijo que dejara insubsistente las resoluciones recurridas de veintiuno de febrero y diez de mayo, ambas de dos mil dieciocho; y en su lugar emitiera otra en la que de acuerdo a los lineamientos de la ejecutoria pronunciada por este Tribunal Colegiado, declarara que había precluido el derecho a la parte contribuyente actora para solicitar la devolución del saldo a favor del impuesto al valor agregado solicitado, en virtud de no haber interpuesto los **medios de defensa ordinarios correspondientes (recurso de revocación o juicio contencioso administrativo) contra las determinaciones primigenias de** dieciocho de noviembre de dos mil catorce, diez de diciembre de dos mil catorce y diecinueve de febrero de dos mil quince.

"Por las consideraciones antes expuestas, los suscritos Magistrados que ahora resuelven, estiman que debe **sobreseerse** en el presente juicio constitucional, con apoyo en lo que dispone la fracción V del artículo 63 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal; lo anterior, al actualizarse en forma manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 61 de la Ley de Amparo.

"Es así, porque lo que quiso evitar el legislador ordinario con el establecimiento de la improcedencia invocada, fue que una misma cuestión concreta pudiera ser objeto de controversia y decisión en dos o más sentencias de amparo, con el peligro de originar una cadena infinita de dichos juicios sobre la misma materia, en demérito de la seguridad que se requiere para lograr la armonía social.

"Sin que la determinación adoptada por este órgano de control constitucional, se traduzca en denegación de justicia en perjuicio de la quejosa, pues debe tenerse en cuenta el estado de cosa juzgada que impera en la sentencia emitida en el recurso de revisión fiscal ***** , técnica y jurídicamente impide



a este órgano federal realizar el estudio de sus conceptos de violación, ya que **ello sólo operaría en caso que se hubiera otorgado libertad de jurisdicción a la responsable o en su caso se viniera impugnando el cumplimiento dado a la citada ejecutoria, dado que ello, en la especie no aconteció.**

"Apoya lo expuesto, la jurisprudencia 1a./J. 57/2018 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, «con número de registro digital:» 2018315, de título, subtítulo y texto:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA RESOLUCIONES DICTADAS EN CUMPLIMIENTO DE UN FALLO PROTECTOR. EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE AMPARO QUE LA PREVÉ, NO TRANSGREDE EL DERECHO A CONTAR CON UN RECURSO EFICAZ.' (se transcribe)

"Por otra parte, en cuanto a la aplicación del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, de dar vista a la parte quejosa con la causal de improcedencia que se actualiza en términos de la fracción IX del artículo 61 del ordenamiento legal invocado, conforme al prudente arbitrio de este Tribunal Colegiado, se estima que no se actualiza en razón de que la sentencia que constituye el acto reclamado, se dictó en cumplimiento a una ejecutoria dictada en un recurso de revisión fiscal en la que **no se dejó libertad de jurisdicción para emitirlo**, constancias de las cuales conoce la quejosa su contenido por obrar en el juicio de nulidad del cual es parte.

"Luego, al saber la inconforme que no existió libertad para la Segunda Sala Regional del Noroeste I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con residencia en Tijuana, Baja California, al resolver nuevamente la controversia en el acto ahora reclamado es que se determina irrelevante darle vista con la causal referida, ya que lo que pudiera argumentar con la vista que se le concediera en modo alguno pudiera cambiar la presente determinación.

"Lo anterior es acorde, en lo conducente, con la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, «con número de registro digital:» 2011696, del literal siguiente:

"JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDEN-



CIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR.' (se transcribe)

"Por otra parte, se comparte el criterio contenido en la tesis aislada, emitida por el Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que este Tribunal Colegiado comparte, Décima Época, «con número de registro digital:» 2019445, cuyo contenido es:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO OTORGARLA SI LA SENTENCIA RECLAMADA SE DICTÓ EN CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO Y NO SE DEJÓ LIBERTAD DE JURISDICCIÓN PARA EMITIRLA.' (se transcribe)

"No pasa inadvertido para este Tribunal Colegiado el criterio contenido en la tesis (VII Región) 4 K (10a.), emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, publicada en la Décima Época, «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de enero de 2018 a las 10:27 horas, con número de registro digital:» 2016093, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, materia común, página 2172, de título, subtítulo y texto: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, SI LA RESOLUCIÓN RECLAMADA FUE EMITIDA EN EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DICTADA EN UNA REVISIÓN FISCAL." (se transcribe); sin embargo, **este Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, no comparte dicho criterio**, por lo que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, **se procede a denuncia (sic) contradicción de tesis por las consideraciones contenidas en esta ejecutoria. ..."**

Como puede advertirse, los tribunales contendientes analizaron una misma hipótesis jurídica y **finalmente** discrepan sobre si se actualiza o no la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, cuando se promueve juicio de amparo directo contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria



dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un recurso de revisión fiscal en la cual no se otorgó plenitud de jurisdicción.

En ese contexto, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados en la interpretación del referido precepto en la porción normativa señalada, se torna imperativo para esta Segunda Sala resolver la divergencia de criterios sostenidos por los tribunales contendientes a pesar de las peculiaridades interpretativas que sostuvo cada uno de ellos.

SÉPTIMO.—Criterio que debe prevalecer. Consideraciones de esta ejecutoria. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia lo sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, puede dar lugar a la formulación de la siguiente **pregunta**:

¿Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, cuando se promueve juicio de amparo directo contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un recurso de revisión fiscal?

La respuesta a la interrogante planteada es en sentido **negativo** en razón de las siguientes consideraciones:

En principio, conviene tener en cuenta que la causal contenida en el artículo 61, fracción IX,¹³ de la Ley de Amparo, relativa a la inviabilidad de la acción

¹³ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"IX. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas. ..."



constitucional contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas, se encontraba prevista en el diverso numeral 73, fracción II,¹⁴ de la citada ley abrogada, de ahí que resulte conveniente acudir a la interpretación que al respecto ha sostenido esta Suprema Corte.

Desde la Quinta Época del *Semanario del Judicial de la Federación*, esta Suprema Corte en una tesis aislada¹⁵ sostuvo que dicho precepto y porción normativa terminantemente previenen que el juicio de amparo es improcedente cuando la acción constitucional se endereza contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas, sin que esa disposición legal distinga los casos en que la ejecución sea adecuada o inadecuada, ni aquéllos en que pueda haber exceso o defecto de la propia ejecución.

En otra tesis aislada¹⁶ este Alto Tribunal también sostuvo que la citada causal de improcedencia se inspira, filosóficamente, en la necesidad de la rápida ejecución de las sentencias dictadas en el juicio constitucional, cuya finalidad esencial es evitar la violación de derechos, o bien, lograr la restitución en el goce de ellos al quejoso, porque su infracción es contraria al orden social.

En ese contexto, una primera conclusión a la que se arriba es que la existencia de la invocada causal de improcedencia reside en que, como lo manifestó uno de los tribunales contendientes, únicamente se actualiza tratándose de resoluciones dictadas en el juicio de amparo o en su ejecución.

Lo anterior, primero, porque aunque parezca una obviedad, la mencionada causal se contiene en la ley que rige el juicio de amparo, de manera que no es factible aplicar los motivos de inviabilidad de este medio de control constitucional a otros instrumentos de defensa de la Constitución, y, segundo, porque,

¹⁴ "Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas. ..."

¹⁵ Quinta Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LV, página 1111, «con número de registro digital: 356978,» de rubro: "AMPARO IMPROCEDENTE."

¹⁶ Quinta Época, Cuarta Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXIX, página 1304, «con número de registro digital: 353480,» de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO."



como no podría ser de otra manera, el límite inmanente derivado del texto del artículo 61, fracción IX, del aludido ordenamiento, restringe su aplicación sólo al juicio de amparo. De ahí que se haya considerado por esta Sala que las causales de improcedencia deben interpretarse de manera estricta, a fin de no limitar el acceso efectivo a dicho juicio. Al respecto es aplicable la tesis aislada 2a. CLVII/2009.¹⁷

No es obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 104, fracción III,¹⁸ de la Constitución, relativo a que los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones de los tribunales de justicia administrativa, sujetándose a **los trámites** que prevé la Ley de Amparo para el recurso de revisión en amparo indirecto.

Ello es así, porque como lo ha sostenido esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 6/91,¹⁹ al interpretar el texto del invocado artículo 104 constitucional, aunque con otra vigencia, cuando se establece que los recursos de revisión fiscal se sujetarán a los trámites que establece la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto, **ello no significa que tales revisiones deban resolverse con las mismas reglas del amparo indirecto en revisión, sino tan solo que su trámite debe ajustarse a dichas reglas.**

¹⁷ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, enero de 2010, página 324, «con número de registro digital: 165538,» de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ERICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA."

¹⁸ "Artículo 104. Los tribunales de la Federación conocerán:
"...

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, **se sujetarán a los trámites** que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno." (Énfasis y subrayado añadidos).

¹⁹ Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VIII, noviembre de 1991, página 48, «con número de registro digital: 206446,» de rubro: "REVISIÓN FISCAL. INAPLICABILIDAD DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 91 DE LA LEY DE AMPARO."



Siguiendo esa línea de interpretación, esta Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 24/2002,²⁰ sostuvo que **en la revisión fiscal son improcedentes los recursos que establece la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las resoluciones que en ellos se dictan por los Tribunales Colegiados de Circuito**, porque tales recursos son procedentes sólo en los juicios de amparo, mas no en las revisiones fiscales que son un medio de control de legalidad y porque no existe disposición legal que establezca tal extremo, por el contrario, la Constitución dispone que sólo su trámite se debe seguir en términos de lo dispuesto por la Ley de Amparo para las revisiones en amparo indirecto.

Por tal motivo, esta Segunda Sala, en la jurisprudencia 2a./J. 96/2018 (10a.),²¹ estimó que **el recurso de revisión fiscal procede contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver recurso de revisión fiscal previo en donde no se le concedió plenitud de jurisdicción para resolver**, pues el mencionado recurso resulta la única vía para verificar si se cumplieron o no con los lineamientos dados en dicha ejecutoria.

Ahora, y por lo que al tópico específico de la presente contradicción, esta Segunda Sala ha tenido oportunidad de pronunciarse al emitir la tesis aislada 2a. I/97,²² en la que interpretó la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada, actualmente contenida en el ar-

²⁰ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 547, «con número de registro digital: 187095,» de rubro: "REVISIÓN FISCAL. SON IMPROCEDENTES LOS RECURSOS QUE ESTABLECE LA LEY DE AMPARO PARA LOGRAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES QUE EN ELLA DICTAN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO."

²¹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 1090, «con número de registro digital: 2017953,» de título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. DICHO RECURSO PROCEDE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL CONOCER DE UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL PREVIO."

²² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, febrero de 1997, página 319, «con número de registro digital: 199427,» de rubro: "AMPARO CONTRA UNA LEY APLICADA EN UNA RESOLUCIÓN DICTADA POR UNA SALA FISCAL, EN CUMPLIMIENTO DE UNA SENTENCIA PRONUNCIADA EN REVISIÓN FISCAL. NO ES APLICABLE LA CAUSAL PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO."



título 61, fracción IX, del mismo ordenamiento vigente, concluyendo que cuando se promueve amparo contra una ley aplicada en una resolución dictada por el otrora Tribunal Fiscal de la Federación, dictada en cumplimiento de una revisión fiscal, **no es aplicable dicho motivo de improcedencia.**

Lo expuesto, porque si bien es cierto que en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento de una ejecutoria de amparo opera, en un nuevo juicio de amparo, la causal de improcedencia que establece el artículo 73, fracción II, de la ley de la materia, no sucede lo mismo cuando se promueve amparo en contra de la ley y la resolución dictada por una sala fiscal en ejecución de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un recurso de revisión fiscal.

La razón fundamental de esa conclusión estribó en que, mientras el amparo es un medio de control de la constitucionalidad, la revisión fiscal es un recurso de mera legalidad, cuyo pronunciamiento no puede válidamente impedir el examen de la constitucionalidad de la ley aplicada, en virtud de que sobre ésta, no es dable decidir en el ya citado recurso, sino sólo en el amparo.

En ese contexto jurisprudencial se concluye que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, cuando se promueve juicio de amparo directo contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un recurso de revisión fiscal en la cual no se otorgó plenitud de jurisdicción, dado que, por una parte, la aplicación de las causales de inviabilidad sólo operan sobre la acción constitucional y debe interpretarse de manera estricta y, por otra parte, el nuevo juicio de amparo que se promueva contra esa ejecutoria puede surtir cualquier otra hipótesis de improcedencia pero debe tenerse en cuenta que válidamente se pueden impugnar las normas generales que se aplicaron en la misma o en el procedimiento administrativo que originó el contencioso administrativo.

Así, resulta irrelevante que en la ejecutoria emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un recurso de revisión fiscal se haya otorgado o no plenitud de jurisdicción a la sala fiscal responsable para dictar la sentencia reclamada en amparo. Ello, porque tal circunstancia nada tiene que ver con el pretendido



motivo de inviabilidad aludido, pues éste resulta inaplicable. Además, el análisis relativo a si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa cumplió o no con las directrices de la ejecutoria de la revisión fiscal en la sentencia reclamada en amparo, es un aspecto que se verá al examinar el fondo del asunto, pudiendo declarar fundados, infundados o inoperantes los conceptos de violación respectivos, pero no puede ser materia de análisis en la procedencia del juicio.

En consecuencia, y por todo lo antes expuesto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

AMPARO DIRECTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO SE PROMUEVE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión fiscal sólo se sujetará a los trámites que establece la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto, pero sin que ello implique que dicho recurso deba resolverse con las mismas reglas, sino que únicamente se ajuste a ellas, pues es un medio de control de legalidad, mientras que el juicio de amparo es un instrumento de control constitucional. Así, en el recurso de revisión fiscal son improcedentes los recursos que establece la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las resoluciones que en ellos dictan los Tribunales Colegiados de Circuito. Por tal motivo, para verificar dicho cumplimiento debe interponerse nuevamente el recurso de revisión fiscal. En ese contexto, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, cuando se promueve juicio de amparo directo contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un recurso de revisión fiscal, porque dicha causal sólo es aplicable al juicio de amparo y no a la revisión fiscal, ya que atendiendo a su naturaleza es factible que en la sentencia reclamada dictada en cumplimiento de una ejecutoria emitida en revisión fiscal, se impugne una norma general, por lo que no puede impedirse válidamente que se lleve a cabo su examen.



OCTAVO.—**Decisión.** 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.—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. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

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.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia I.16o.T.14 K (10a.), 1a./J. 57/2018 (10a.) y 2a./J. 53/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, están publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de marzo de 2019 a las 10:04 horas, del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 64, Tomo III, marzo de 2019, página 2855, con número de registro digital: 2019445; 60, Tomo I, noviembre de 2018, página 829, con número de registro digital: 2018315 y 30, Tomo II, mayo de 2016, página 1191, con número de registro digital: 2011696, respectivamente.



La tesis de jurisprudencia 2a./J. 96/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO SE PROMUEVE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO A UNA EJECUTORIA EMITIDA POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RESOLVER UN RECURSO DE REVISIÓN FISCAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión fiscal sólo se sujetará a los trámites que establece la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto, pero sin que ello implique que dicho recurso deba resolverse con las mismas reglas, sino que únicamente se ajuste a ellas, pues es un medio de control de legalidad, mientras que el juicio de amparo es un instrumento de control constitucional. Así, en el recurso de revisión fiscal son improcedentes los recursos que establece la Ley de Amparo para lograr el cumplimiento de las resoluciones que en ellos dictan los Tribunales Colegiados de Circuito. Por tal motivo, para verificar dicho cumplimiento debe interponerse nuevamente el recurso de revisión fiscal. En ese contexto, no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción IX, de la Ley de Amparo, cuando se promueve juicio de amparo directo contra la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en cumplimiento a una ejecutoria emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un recurso de revisión fiscal, porque dicha causal sólo es aplicable al juicio de amparo y no a la revisión fiscal, ya que atendiendo a su naturaleza es factible que en la sentencia reclamada dictada en cumplimiento de una ejecutoria emitida en revisión fiscal, se impugne una norma general, por lo que no puede impedirse válidamente que se lleve a cabo su examen.

2a./J. 15/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 436/2019. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito del



Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero. 22 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis y criterio contendientes:

El Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, al resolver el amparo directo 217/2017 (cuaderno auxiliar 266/2017), el cual dio origen a la tesis aislada número (VII Región) 4 K (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE LA MATERIA, SI LA RESOLUCIÓN RECLAMADA FUE EMITIDA EN EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DICTADA EN UNA REVISIÓN FISCAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de enero de 2018 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo IV, enero de 2018, página 2172, con número de registro digital: 2016093; y,

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo directo 257/2019.

Tesis de jurisprudencia 15/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de febrero de dos mil veinte.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 257/2019, resuelto por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito derivó la tesis aislada XV. 4o. 11a (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SE ACTUALIZA LA CAUSA PREVISTA EN LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO SE PROMUEVA CONTRA LA SENTENCIA EMITIDA POR UNA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CUMPLIMIENTO A UNA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN REVISIÓN FISCAL, SI NO SE RESERVÓ LIBERTAD DE JURISDICCIÓN A AQUÉLLA.", 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 2396, con número de registro digital: 2020971.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de marzo 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 martes 10 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



AYUDA DE RENTA DE CASA. LA QUE RECIBEN LOS TRABAJADORES TRANSITORIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS EN TÉRMINOS DE LA CLÁUSULA 153 DEL CONTRATO COLECTIVO, NO SE EQUIPARA A LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR VIVIENDA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 446/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y NOVENO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE FEBRERO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. DISIDENTES: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. 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 conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y lo establecido en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; así como el 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en un tema de materia de trabajo de la especialidad de esta Segunda Sala, para cuya resolución se considera innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.



SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada ***** , autorizado del quejoso en el amparo directo ***** , quien está facultado para ello, en términos de los artículos 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior por similitud, la tesis 2a. XXIX/2009 de 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

Por otra parte los Tribunales Colegiados contendientes informaron que las sentencias quedaron firmes al no existir recurso alguno promovido o en trámite en su contra.

TERCERO.—**Antecedentes y criterios contendientes.** En el presente apartado se analizarán las consideraciones relevantes de los asuntos que dieron origen a la posible contradicción de criterios.

I. Criterio sostenido por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo ***.**

¹ "El apoderado jurídico de quien fue parte en un juicio de garantías está legitimado para denunciar la posible oposición de criterios derivada del asunto en que intervino, no obstante que su legitimación sólo esté reconocida en el proceso seguido ante la autoridad del trabajo en donde se le confirió poder en términos del artículo 692 de la Ley Federal del Trabajo, y ante el Tribunal Colegiado respectivo, en términos del artículo 13 de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, porque aunque dicha representación se limita a su intervención en dichos procedimientos y la denuncia referida no constituye un acto procesal del amparo, ni una instancia posterior a éste, el artículo 197-A de la última ley citada otorga a cualquiera de las partes que intervinieron en los juicios donde las tesis respectivas fueron sustentadas, la facultad de denunciar la contradicción, constituyéndose en un derecho en favor de quienes intervinieron en los juicios constitucionales, con el propósito de preservar la seguridad jurídica mediante la determinación, por el órgano superior, del criterio que habrá de prevalecer y aplicarse en casos futuros; así, al haber tenido la calidad de parte para actuar en el juicio de garantías como apoderado del trabajador quien fue quejoso en el amparo participante en una posible contradicción de tesis, esa representación debe estimarse suficiente para realizar la denuncia correspondiente, al provenir de una de las partes." [Tesis: 2a. XXIX/2009, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, registro digital: 167546, página 727].



Antecedentes:

***** ingresó a laborar para las demandadas como trabajador transitorio sindicalizado con la ficha *****, ***** el ocho de agosto de mil novecientos ochenta y cuatro, en la categoría de doméstico, nivel 03, jornada 0, en el departamento de intendencia del centro de trabajo oficinas generales en Tampico, Tamaulipas; categoría que desempeñó de manera ininterrumpida hasta el trece de julio de mil novecientos noventa y siete; ya que a partir del día catorce de dicho mes y año, por decisión unilateral de la empresa se le movilizó de centro de trabajo, asignándosele la categoría de operario de segunda pintor, nivel 12, jornada 07, en el departamento del taller de pintura del centro de trabajo Refinería Ciudad Madero, Tamaulipas, categoría que desempeñó de manera ininterrumpida hasta el tres de octubre de mil novecientos noventa y siete; ya que a partir del cuatro de octubre de mil novecientos noventa y siete, inició sus labores en la rama marina, o instalaciones marinas, manteniendo la misma ficha ***** ostentando diversas categorías, siendo la última la denominada operario especialista electricista, nivel 23, clasificación *****, jornada (20), adscrito al Departamento de Servicios de Apoyo Operativo en el Centro de Trabajo activo de Producción *****, ***** en Ciudad del Carmen, Campeche.

Con posterioridad, demandó el pago de diversas prestaciones, entre otras, el de las aportaciones o cuotas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de acuerdo a lo que establecen los artículos 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo, consistente en el 5% sobre los salarios ordinarios integrados, que venía percibiendo con motivo de la prestación de su trabajo. El reconocimiento y cumplimiento de los artículos 6o., 18, 481 y 482 de la Ley Federal del Trabajo.

Laudo. En relación con el tema en estudio la responsable sostuvo lo siguiente:

En cuanto a lo reclamado en el apartado 70 consistente en: el reconocimiento del pago de las aportaciones o cuotas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que establecen los artículos 136 al 153 de la Ley



Federal del Trabajo, consistente en el 5% sobre los salarios ordinarios integrados que venga percibiendo el trabajador con motivo de la prestación de su trabajo, que los demandados omitieron cumplir, argumentando que están exentos de pagar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pues en Petróleos Mexicanos existe celebrado un reglamento de trabajo, en él se establecen las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y del capítulo IV de la Ley Federal del Trabajo.

A lo anterior le resulta aplicable la tesis de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS. NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A PAGAR CUOTAS AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES."

Por lo anteriormente señalado, y en una consecuencia lógica y jurídica, resulta improcedente lo reclamado por el actor, consistente en el pago de la aportación de Infonavit, por ende, se absuelve a las demandadas.

Amparo directo. En contra de la determinación antes precisada, la parte actora promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado que conoció del asunto en relación con el tema aquí planteado declaró infundado el concepto de violación con base en los siguientes argumentos:

La paraestatal demandada Petróleos Mexicanos no se encuentra obligada a pagar cuotas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en virtud de que cumple dicha obligación al proporcionar vivienda a sus trabajadores con el concepto de "ayuda de renta de casas".

Los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios establecen: (se transcriben).

Tales preceptos determinan la calidad de Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios.

Por su parte, los artículos 136, 138 y 140 de la Ley Federal del Trabajo, establecen: (se transcriben).



De los anteriores preceptos se advierte que la intención del legislador ordinario, al crear el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, fue la de establecer un sistema de financiamiento que permitir a éstos obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejora de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Los artículos 2o., 25 y 42 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores establecen: (se transcriben).

Las anteriores disposiciones prevén que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas y para ello deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio, recursos que serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita conocido como Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que tiene a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; es decir, la intención del legislador ordinario, al crear dicho fondo, fue la de establecer un sistema de financiamiento que permitiera a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejora de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Además en la cláusula 153 del contrato colectivo se establece que para cumplir con los fines de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional el patrón pagará a los trabajadores, las cantidades de la tabla de cuotas para ayuda de renta de casa del anexo 1.

Agrega que de la interpretación del artículo 25 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se desprenden dos excepciones en cuanto a que algunas empresas se encuentran liberadas de aportar al citado fondo y que son:



Que las empresas estén otorgando a sus trabajadores prestaciones en materia de habitación iguales al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo o que dichas prestaciones sean superiores.

Por lo tanto, si de acuerdo a la cláusula 153 del contrato colectivo de trabajo, se pactó en dicho organismo descentralizado la prestación que se denomina ayuda de renta de casa, para satisfacer los fines a que se refiere el título cuarto, capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo, **con ese hecho debe entenderse que Petróleos Mexicanos cumple con la obligación legal de proporcionar vivienda a sus trabajadores porque la prestación de ayuda de renta de casa es equivalente a la que establece el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo**, porque se habla de una cantidad mensual que se proporciona por ese concepto y además existe la posibilidad de que el trabajador obtenga para satisfacer sus necesidades de vivienda, aportación financiera o el préstamo con garantía hipotecaria para su adquisición o bien la asignación de vivienda y el arrendamiento de habitaciones unitarias o multifamiliares.

Por lo que, si Petróleos Mexicanos cumple con lo establecido en la citada cláusula se libera de la obligación que tiene de cubrir aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en términos del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.

Máxime que de las constancias que integran el sumario laboral se advierte que obran los recibos de pago ofrecidos por el propio actor, de los cuales se observa que se le viene cubriendo la prestación denominada renta de casa; **por tanto, si se encuentra demostrado que al actor se le cubría una cantidad por dicho concepto, es de estimarse que no hay obligación por parte de la patronal petrolera de realizar las aportaciones correspondientes ante el referido Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, puesto que esa prestación que se le concede resulta ser equivalente a la que establece el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.**

Sin que sea óbice a lo anterior, la jurisprudencia de la Segunda Sala de rubro: "CUOTAS OBRERO-PATRONALES. LA PRESTACIÓN CONSISTENTE EN AYUDA DE RENTA NO ES EQUIPARABLE A LAS APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA EFECTOS DE INTEGRA-



CIÓN DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN.", porque interpreta el artículo 32 de la Ley del Seguro Social respecto a la integración del salario base de cotización, supuesto diverso al tema del asunto en estudio.

II. Criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en los que al resolver los siguientes juicios.

Amparo directo ***.**

Antecedentes:

El treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y tres, ***** por su propio derecho, demandó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a Petróleos Mexicanos entre otras prestaciones el cumplimiento y pagos de la entrega de las constancias de las aportaciones al Infonavit, o en su defecto se entreguen las cantidades que la demandada debió de haber aportado al Infonavit durante todo el tiempo que duró la relación laboral, y el pago de diversas prestaciones.

Juicio laboral. La actora alegó lo siguiente:

Conforme a lo dispuesto por el artículo 123-A, fracción XII, constitucional los numerales 136 a 152 de la ley de la materia y la Ley del Infonavit, que son ordenamientos de observancia general y obligatoria en toda la República, los patrones sin excepción alguna, tienen la obligación de aportar el 5% del salario de la trabajadora para que éste obtenga los beneficios que otorgan dichas leyes y en caso de separación, el trabajador tiene el derecho de solicitar del patrón la entrega de las constancias de las aportaciones que hubiera hecho el Infonavit y en caso de que el patrón no hubiera hecho ninguna aportación, el trabajador tiene el derecho a que el patrón tenga la posibilidad de obtener las aportaciones que aquél omitió pagar al Infonavit.

Independientemente de lo anterior, y derivada de una conquista sindical, la empresa se obligó a pagar a la trabajadora la cantidad de \$***** en los términos de la cláusula 154 del pacto colectivo vigente.



Laudo. La Junta Especial responsable, dictó el laudo en el que absolvió a Petróleos Mexicanos del pago y cumplimiento de todas y cada una de las acciones y prestaciones que le reclamó la actora.

Amparo directo. En contra de la determinación antes precisada, la parte actora promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, respecto del tema aquí en estudio, resolvió lo siguiente:

Es infundado el argumento que antecede, si se parte de la base de que la cláusula 154 del contrato colectivo de trabajo aplicable establece: (se transcribe).

Lo anterior permite determinar, tal y como se excepcionó el demandado que este último no se encuentra constreñido a aportar cuotas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, pues la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, prevista en la fracción XII del artículo 123 de la Carta Magna, la satisface otorgando alguno de los beneficios establecidos en la cláusula 154, fracciones I, II y III del pacto colectivo; de donde deviene en improcedente la prestación reclamada; por lo que al haber arribado a esta misma conclusión la responsable, es evidente que la absolucón decretada no resulta violatoria de garantías individuales.

Amparo directo ***.**

Antecedentes:

El veintiocho de abril de mil novecientos noventa y dos, ***** demandó de Petróleos Mexicanos, entre otras prestaciones, el pago o entrega de las constancias de las aportaciones que la demandada hubiera hecho al Infonavit durante todo el tiempo que duró la relación laboral y diversas prestaciones.

Laudo. La Junta responsable dictó el laudo en el que absolvió a la empresa demandada Petróleos Mexicanos de todas y cada una de las prestaciones reclamadas.



Amparo directo. Inconforme con la determinación antes precisada, el actor promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado respecto al tema en análisis resolvió lo siguiente:

Indica el peticionario de garantías que la autoridad responsable emite un laudo incongruente, pues considera que se le pagó al propio actor por concepto de ayuda de renta de casa un monto superior al señalado en el artículo 136 del Fondo Nacional de la Vivienda; sin embargo, no existe constancia de ello, además de que no es lo mismo pagar aquella prestación que el obtener un crédito para la adquisición o ampliación de vivienda, por ende si no se pagaron los puntos específicos de la cláusula 154 del contrato colectivo, la demandada tuvo la obligación de inscribir al trabajador ante el Infonavit y cubrir las cuotas correspondientes.

El anterior argumento debe desestimarse, porque con independencia de lo considerado por la Junta lo cierto es que su conclusión debe prevalecer, porque el actor reclamó de Petróleos Mexicanos el pago o entrega de las constancias de las aportaciones que la demandada hubiere hecho al Infonavit durante el tiempo de la relación de trabajo, sin embargo, el propio contrato colectivo contempla las modalidades para el cumplimiento de la fracción XII del artículo 123 constitucional, pues al respecto la citada cláusula 154 señala que el patrón apoyará financieramente al personal de planta con aportaciones financieras, préstamos con garantía hipotecaria y asignación de vivienda, señalando el propio contrato los requisitos para obtener esos beneficios, **por lo tanto, el pacto colectivo satisface los objetivos de la Ley del Infonavit, de ahí que Petróleos Mexicanos no tenga que acogerse a dicho ordenamiento.**

Amparo directo ***.**

Antecedentes:

El veinte de agosto de mil novecientos noventa y uno, *****, demandó a Petróleos Mexicanos, entre otras prestaciones el pago de las cuotas del 5% de aportación al Infonavit según lo señalado en el título cuarto, capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo, así como en los artículos 3o. y 45 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.



Laudo. La Junta Especial responsable dictó el laudo el veintiocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro en el que absolvió a la demandada de todas y cada una de las reclamaciones.

Amparo directo. Inconforme con la determinación antes precisada, el actor promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, en relación a lo aquí en análisis, resolvió lo siguiente:

Sostiene el quejoso que la autoridad responsable incorrectamente absolvió a la demandada al pago de cuotas de aportación al Infonavit, siendo que tiene derecho a ello para poder adquirir una vivienda.

Es infundado **lo anterior, toda vez que, contrario a lo que se alega, la autoridad de instancia acertadamente consideró que la empresa demandada no se encuentra obligada a pagar las aludidas cuotas, pues tal extremo lo cumple con los beneficios que otorga a sus trabajadores en términos de la cláusula 154 contractual.**

Amparo directo ***.**

Antecedentes:

El cinco de noviembre de mil novecientos noventa y dos ***** , *****demandó de Petróleos Mexicanos, entre otras prestaciones el cumplimiento del convenio del Infonavit de siete de septiembre de mil novecientos setenta y dos y diversas prestaciones.

Laudo. La Junta responsable dictó laudo el veinte de junio de mil novecientos noventa y cuatro en los siguientes términos, condenó a la demandada a pagarle al trabajador el pago de diversas prestaciones, la absolvió de la reclamación de los apartados A), B), C) y D), del escrito de demanda, así como del apartado 10 de la ampliación de la demanda, absolvió a la sección 47 de S.T.P.R.M., de lo reclamado en el apartado 11 de la ampliación de la demanda, asimismo absolvió al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de lo reclamado en el apartado D) del escrito de la demanda.



Amparo directo. Inconforme con la determinación antes precisada, el actor ***** promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, en la parte que interesa resolvió lo siguiente:

Sostiene el quejoso que la autoridad responsable incorrectamente absolvió a la demandada al pago de cuotas de aportaciones al Infonavit, a que tiene derecho ello para poder adquirir una vivienda.

Es infundado lo anterior, toda vez que, contrario a lo que se alega, la autoridad de instancia acertadamente consideró que la empresa demandada no se encuentra obligada a pagar las aludidas cuotas, pues tal extremo lo cumple con los beneficios que otorga a sus trabajadores en términos de la cláusula 154 contractual.

Amparo directo ***.**

Antecedentes:

El diecinueve de febrero de mil novecientos noventa y tres, ***** , ***** demandó de Petróleos Mexicanos, entre otras prestaciones la documentación y constancias necesarias que acrediten la inscripción del actor al Infonavit y diversas prestaciones.

Laudo. La Junta del conocimiento dictó laudo en el que absolvió a la demandada de todas y cada una de las prestaciones reclamadas por el actor.

Amparo directo. Inconforme con la determinación antes precisada, el trabajador promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, respecto al tema aquí en estudio, resolvió lo siguiente:

Aduce el peticionario de garantías, que la autoridad laboral no actuó con apego a derecho al absolver de pago de lo reclamado en términos de la cláusula 154 contractual, lo referente a la inscripción del actor al Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores y del Sistema de Ahorro para el Retiro.



Contrario a lo que se alega, la Junta responsable correctamente absolvió de la prestación consistente en el pago de quince mil pesos por concepto de apoyo financiero para la compra, construcción o ampliación de casa habitación, pues como lo hizo valer la empresa demandada al excepcionarse, la cláusula 154 del contrato colectivo establece que para tener derecho al pago de dicha prestación deben reunirse, entre otros requisitos (sic) y según se advierte de las constancias que integran el expediente laboral el actor tenía el carácter de trabajador transitorio.

Asimismo correctamente se absolvió de lo referente a la inscripción del actor ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, atento al criterio sustentado por este Tribunal Colegiado, de rubro: "PETRÓLEOS MEXICANOS. NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A PAGAR CUOTAS AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES."

III. Criterio sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo ***.**

Antecedentes:

El primero de febrero de mil novecientos noventa y tres, ***** demandó de Petróleos Mexicanos y de la Sección Cuarenta y Siete del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, el pago de diversas prestaciones, entre otras la siguiente:

El pago de la cláusula 154 del contrato colectivo de trabajo supuestamente sule la obligación de Petróleos Mexicanos que le impone la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pero resulta que la demandada siempre sale con que el trabajador no llenó los requisitos que se establecen en dicha disposición contractual, aunque la misma no hable de ningún requisito y como nunca cumple con lo pactado la ley invocada no establece más requisito que el patrón aporte el 7.5% del salario del trabajador, y se demanda que Petróleos Mexicanos cumpla con la fracción I de la cláusula 154 o que cumpla con la ley invocada que escoja.



Laudo. La Junta responsable dictó laudo en el que absolvió a Petróleos Mexicanos y al sindicato petrolero de todas y cada una de las prestaciones reclamadas.

Amparo directo. En contra de la determinación antes precisada, el quejoso promovió amparo directo, en el cual el Tribunal Colegiado que conoció del asunto, en referencia al tema aquí en estudio sostuvo lo siguiente:

Es fundado el segundo concepto de violación, aun cuando para considerarlo así sea necesario suplir la deficiencia de la queja, pues con independencia de que un trabajador transitorio haya dejado de acreditar que cumplió con los requisitos fijados en la cláusula 154 del Pacto contractual vigente entre Petróleos Mexicanos y sus Trabajadores, esta circunstancia no necesariamente libera al patrón del cumplimiento de realizar las aportaciones correspondientes ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, una vez concluida la relación de trabajo.

De la copia simple del oficio emitido por el director general del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, dirigido al subdirector técnico administrativo de Petróleos Mexicanos, se desprende de que además del motivo expuesto por la demandada, también dadas las prestaciones contenidas en la cláusula 154 del pacto laboral, Petróleos Mexicanos no está obligado al pago de la aportación correspondiente al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; pero en lo referente a los trabajadores que no estén recibiendo dichas prestaciones o aquellos en los que las mismas sean menores al porcentaje legal de aportación, la citada empresa deberá proceder a inscribirlos en el instituto y cumplir con las obligaciones relativas, así como que los trabajadores beneficiarios de las prestaciones habitacionales respectivas podrán, en cualquier momento, prescindir de ellas y que la empresa realice la aportación completa al propio instituto.

Lo estimado por la Junta responsable es incorrecto dado que la ayuda de renta de casa no es equiparable a las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, dado que la primera es de origen contractual, y tiene como finalidad el fortalecer el sueldo del trabajador para sufragar los gastos derivados de la renta de una casa habitación y



son gastos de provisión, mientras que las segundas tienen un origen constitucional (artículo 123, apartado A, fracción XII), su objeto consiste en crear sistemas de crédito barato para que los trabajadores adquieran en propiedad habitación cómoda e higiénica, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación, para el pago de pasivos adquiridos por este concepto y son gastos de previsión social, de ahí que las diferencias anteriores hacen inequívocas a unas y otras entre sí.

Apoya la anterior consideración en la «contradicción de» tesis 5/93 de la Segunda Sala, cuyo rubro «de tesis» es: "CUOTAS OBRERO-PATRONALES. LA PRESTACIÓN CONSISTENTE EN AYUDA DE RENTA NO ES EQUIPARABLE A LAS APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA EFECTOS DE INTEGRACIÓN DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN."

Es fundado lo que sostiene el peticionario de amparo cuando afirma que la ayuda para renta de casa no puede compararse con la finalidad consignada en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que esta última es la de otorgar crédito al trabajador para la adquisición de vivienda.

Además en el caso el trabajador es transitorio y como consecuencia de ello está excluido de los beneficios que establece la cláusula 154 del pacto contractual, es decir que no puede acceder a obtener un crédito barato para adquirir en propiedad habitación cómoda e higiénica, para la construcción, reparación o mejoras de su casa, esta circunstancia hace arribar a la convicción de que el contrato colectivo de trabajo relativo a la industria petrolera, por lo que hace a estos trabajadores, en materia de vivienda, no contiene mejores prestaciones o equivalentes a las que establece el capítulo III del título IV de la Ley Federal del Trabajo, dado que el artículo 136 del referido ordenamiento, establece la obligación para el patrón de aportar al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el cinco por ciento del salario de los trabajadores a efecto de que estos accedan a la adquisición de habitaciones dignas, sin hacer distinción respecto de su calidad de planta o transitorios o eventuales.

Por tanto, si los trabajadores transitorios que prestan servicios a Petróleos Mexicanos están excluidos de los beneficios que establece la cláusula 154 del pacto contractual, es incuestionable que deben aplicarse en su favor los bene-



ficios que en materia de vivienda otorga el capítulo III, del título IV, de la Ley Federal del Trabajo, y como consecuencia de ello deben ser inscritos en el régimen del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.

CUARTO.—Contradicción de tesis. Por cuestión de orden es necesario establecer si en el caso se configura la contradicción de tesis, en tanto que bajo ese supuesto será posible efectuar el estudio relativo con el fin de determinar el criterio que, en su caso, deba prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, es importante destacar que para que se configure la contradicción de tesis se requiere que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos materia de denuncia, hayan:

a) Examinado supuestos jurídicos esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que los rodean y,

b) Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, hay contradicción de tesis cuando se satisfagan los supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean idénticos en torno a los hechos que los sustentan.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en el criterio 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, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."²

² Texto: "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



En principio, cabe mencionar que la presente contradicción de tesis pretende resolver los diferentes criterios que se sustentan entre diversos Tribunales Colegiados sobre aspectos específicos de condenas decretadas en laudo firme.

QUINTO.—Existencia de la contradicción de tesis.

Conforme a lo anterior, esta Segunda Sala, considera que en la especie existe la contradicción de tesis denunciada entre el criterio sostenido por el

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: P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7).



Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo *****; criterio que se asemeja al adoptado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver los amparos directos ***** , ***** , ***** y ***** , en contra de lo resuelto por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al fallar el amparo directo ***** .

En efecto, como se mencionó, para que se configure la contradicción de tesis se requiere que los asuntos materia de denuncia, hayan examinado supuestos jurídicos esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean y, que hayan llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

En el caso, los tribunales contendientes analizaron casos prácticamente idénticos; arribando a conclusiones diametralmente opuestas.

En efecto, cada uno de ellos estudió un laudo en el que la autoridad laboral responsable examinó la procedencia de la prestación denominada AYUDA PARA RENTA DE CASA, PREVISTA en la cláusula 153 del contrato colectivo de trabajo que rige las relaciones laborales en el organismo público demandado Petróleos Mexicanos; para lo cual analizó también el contenido del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, que consagra las prestaciones que en materia de habitación dicha ley otorga a favor de los trabajadores.

En ese contexto, el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 481/2017; y el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito al resolver los expedientes ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , ***** fueron coincidentes en señalar que la prestación denominada ayuda de renta para casa, prevista en la cláusula 153 del contrato colectivo, era equivalente a la establecida en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto, los cuerpos colegiados concluyeron que si de acuerdo a la multicitada cláusula 153 se pactó la prestación de ayuda para renta de casa, para satisfacer los fines a que se refiere el título cuarto, capítulo III, de la legislación obrera; con ese solo hecho la demandada Petróleos Mexicanos cumple con la obligación legal de proporcionar vivienda a sus trabajadores;



puesto que esa ayuda para renta de casa, resulta ser equivalente a la que establece el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, porque se habla de una cantidad mensual que se proporciona por ese mismo concepto y porque existe la posibilidad de que el trabajador obtenga aportación financiera o incluso un préstamo con garantía hipotecaria para su adquisición.

Por lo que, en opinión de los Tribunales Colegiados en cita, si Petróleos Mexicanos cumple con lo dispuesto en la cláusula 153, es evidente que se libera de la obligación que tiene de cubrir aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, en términos del artículo 136 de la codificación obrera.

Postura que discrepa de la adoptada por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, el que, al decidir el amparo directo 4049/1998, sostuvo que la prestación contractual denominada ayuda de renta de casa no era equiparable a las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, a las que refiere el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, dado que la primera era de origen contractual y tenía como finalidad fortalecer el sueldo del trabajador para sufragar los gastos derivados de la renta de una casa habitación, mientras que las segundas tenían origen constitucional, eran gastos de previsión social y su objeto consistía en crear sistemas de crédito barato principalmente para la adquisición de vivienda, por lo tanto dijo, la existencia y cumplimiento de la cláusula contractual prevista en el artículo 153 del pacto colectivo no exime a Pemex de la obligación de cumplir con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.

Como se advierte de lo anterior, en el caso existe la contradicción de tesis denunciada, ya que los primeros dos **órganos jurisdiccionales mencionados** sustancialmente sostuvieron que la prestación contractual denominada ayuda para renta de casa prevista en la cláusula 153 del contrato colectivo de Petróleos Mexicanos era equivalente a la prestación establecida en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto, dijeron, si la paraestatal mencionada cumple con otorgar a los trabajadores la ayuda para renta de casa, en esas condiciones no se encuentra constreñida a enterar las cuotas correspondientes al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, en términos del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.



En tanto que el restante Tribunal Colegiado resolvió lo contrario al señalar que la prestación contractual denominada ayuda para renta de casa no es equiparable a la diversa contenida en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que Petróleos Mexicanos se encuentra obligado a enterar las cuotas obrero patronales que prevé dicho numeral, sin perjuicio de que otorgue a sus trabajadores la prestación a la que alude la cláusula 153 del pacto colectivo.

De lo anterior surge como punto de discrepancia materia de este asunto el determinar si la prestación contractual que Pemex otorga a sus trabajadores, consagrada en la cláusula 153 del contrato colectivo (ayuda de renta de casa), es o no equiparable a la prestación contenida en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.

Y por tanto deberá determinarse, si con el cumplimiento de esa prestación contractual la empresa Petróleos Mexicanos queda o no liberado del cumplimiento de lo dispuesto en el diverso artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, que regula las condiciones en las que se debe otorgar a los trabajadores las prestaciones en materia de habitación.

Habiendo quedado configurada la referida contradicción de tesis en los términos antes apuntados, para su resolución, debe decirse que esta Sala habrá de retomar algunas de las consideraciones extraídas de la diversa contradicción de tesis 5/93, de cuya ejecutoria se desprenden argumentos suficientes que demuestran que las prestaciones legales y contractuales examinadas por los tribunales participantes no son equiparables entre sí, y, por ende, que el cumplimiento de la prestación contractual no libera a la empresa demandada del cumplimiento de la diversa consignada en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo.

Sin que lo anterior conlleve a declarar la improcedencia de esta denuncia de contradicción, puesto que la materia de aquélla versó principalmente en torno a la interpretación del artículo 32 de la Ley del Seguro Social bajo la óptica de que la prestación consistente en la ayuda para renta no se equipara a las aportaciones al Infonavit (artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo), **para efectos de la integración del salario base de cotización, en términos del invocado numeral 32.**



Por lo anterior, esta Segunda Sala considera conveniente estudiar la presente denuncia, para resolver de manera específica el punto de contradicción que ha sido fijado, el cual consiste en determinar si la prestación contractual que Pemex otorga a sus trabajadores, consagrada en la cláusula 153 del contrato colectivo (ayuda de renta de casa), es o no equiparable a la prestación contenida en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo. Y por tanto si con el cumplimiento de esa prestación contractual la empresa Petróleos Mexicanos queda o no liberada del cumplimiento de lo dispuesto en el diverso artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, que regula las condiciones en las que se debe otorgar a los trabajadores las prestaciones en materia de habitación.

Así las cosas, al resolver la contradicción de tesis 5/93, esta Segunda Sala expuso, entre otras consideraciones, las siguientes:

Se argumentó en primer término, que la partida relativa a las aportaciones al Instituto al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene su origen en el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución General de la República, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de febrero de mil novecientos setenta y dos, el cual establece:

"Artículo 123. 'A' ...

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones."

La anterior disposición constitucional, originó que mediante decreto expedido el veinte de abril de mil novecientos setenta y dos, se reformara la Ley Federal del Trabajo, para establecer en sus artículos 136, 138 y 140, lo siguiente:

"Artículo 136. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones



cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio."

"Artículo 138. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones."

"Artículo 140. El organismo a que se refieren los artículos 138 y 139, tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas-habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores."

Del contenido de los preceptos hasta aquí citados, se advierte que la intención tanto del Constituyente como del legislador ordinario al crear el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, fue el de establecer un sistema de financiamiento que permitiera a éstos obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejora de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Lo anterior se corrobora, a través del decreto de veintiuno de abril de mil novecientos setenta y dos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día veinticuatro del mismo mes y año, mediante el cual se expidió la "Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores", que reproduce, en lo fundamental, las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y del propio artículo 123 constitucional.

Ciertamente, los artículos 2o. y 42 de la referida ley establecen que:

"Artículo 2o. Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denomina 'Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores', con domicilio en la Ciudad de México."

"Artículo 42. Los recursos del instituto se destinarán:



"I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse:

"a) A la adquisición en propiedad de habitaciones,

"b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras, de habitaciones, y

"c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

"II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el instituto.

"Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

"El instituto en todos los financiamientos que otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

"Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen;

"III. Al pago de los depósitos que le corresponden a los trabajadores en los términos de ley;

"IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del instituto, en los términos del artículo 10 fracción VI;

"V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para su (sic) fines, y



"VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto."

Ahora bien, como se adelantó, esta Sala se pronunció en el sentido de que las referidas aportaciones al Infonavit, no deben ser confundidas ni equiparadas con la prestación económica consistente en la ayuda para renta que en algunas ocasiones se concede a ciertos trabajadores, **toda vez que entre ellas, existe divergencia tanto en su origen como en su objeto y naturaleza.**

Efectivamente, mientras que las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores tienen su origen jurídico, como ya se señaló, en el artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución General de la República; la prestación consistente en la ayuda de renta, es de origen convencional, en virtud de derivarse de un contrato colectivo de trabajo, esto es, del convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, mediante el cual se establecen las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una empresa o establecimiento determinados.

Por otra parte, en cuanto al objeto de la prestación económica consistente en la ayuda de renta, debe decirse que ésta consiste en proporcionar al trabajador cierta cantidad de dinero con la finalidad de que cubra el importe mensual derivado de un contrato mediante el cual se le confirió el uso y goce temporal de un inmueble que utilice como habitación; en tanto que las aportaciones al Infonavit, como se ha puesto de manifiesto en la presente resolución y en términos de la Constitución General de la República (artículo 123, apartado "A", fracción XII), Ley Federal del Trabajo y del Infonavit (artículo 42) tienen como finalidad aplicarse a la creación de sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación o para el pago de los pasivos derivados por dichos conceptos.

En abundamiento de la diferente naturaleza entre las aportaciones al Infonavit (artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo) y la prestación de ayuda de renta, debe precisarse lo siguiente:



Las aportaciones al instituto de referencia son de previsión social y, por definición expresa de la ley, de naturaleza fiscal, en tanto que la prestación de ayuda de renta no queda comprendida dentro de la previsión social sino del concepto "provisión".

En efecto, el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, establece en la parte conducente que: "... **las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social** ..."

El carácter fiscal de las aportaciones deriva de lo dispuesto en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso artículo 267 de la Ley del Seguro Social, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 267. El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tiene el carácter de fiscal."

Por otra parte, la prestación económica consistente en ayuda de renta, no es de previsión social en virtud de que a través de ella no se persigue disponer de lo necesario para atender contingencias o necesidades previsibles que puedan presentarse en forma general a los trabajadores, sino que la misma queda comprendida dentro del concepto de provisión, entendido éste como la acción de abastecer, suministrar, en un sentido actual y no en relación a una situación futura como acontece en la provisión; ello deriva del objeto mismo de dicha prestación, el cual como ya se indicó, es el proporcionar una ayuda pecuniaria al trabajador para que éste pueda hacer frente a los gastos relativos a la renta de su casa habitación.

Cabe destacar que la divergencia que existe entre las aportaciones al Infonavit y la prestación de ayuda de renta, se corrobora a través de lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo, de cuyo contenido deriva que aun cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casas en comodato o arrendamiento, no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda.

El tenor literal de dicho precepto, es el siguiente:

"Artículo 150. Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional



de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del fondo."

Por lo antes expuesto, se concluye que al ser divergentes las aportaciones al Infonavit en cuanto a su origen, objeto y naturaleza, a la prestación consistente en ayuda de renta, no pueden ser equiparadas entre sí.

Pues bien, lo hasta aquí expuesto permite resolver el punto de contradicción detectado en este asunto, a través de la siguiente tesis de jurisprudencia.

AYUDA DE RENTA DE CASA. LA QUE RECIBEN LOS TRABAJADORES TRANSITORIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS EN TÉRMINOS DE LA CLÁUSULA 153 DEL CONTRATO COLECTIVO, NO SE EQUIPARA A LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR VIVIENDA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Tratándose de trabajadores transitorios las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) no deben confundirse ni equipararse con la prestación denominada "ayuda de renta de casa", establecida en la cláusula 153 del Contrato Colectivo de Trabajo de Petróleos Mexicanos, toda vez que difieren tanto en su origen como en su naturaleza y objeto. Efectivamente, en cuanto a su origen, las primeras tienen su fundamento en los artículos 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal, así como 136, 138 y 140 de la Ley Federal del Trabajo, mientras que la segunda es una prestación contractual. Por su naturaleza, las aportaciones al Infonavit son de previsión social y, por disposición legal expresa, tienen carácter fiscal, que deriva del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 267 de la Ley del Seguro Social; por el contrario, la prestación económica contractual no persigue atender contingencias o necesidades previsibles que puedan presentarse para los trabajadores. En razón de su objeto, las aportaciones al instituto tienen como finalidad establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejora de sus casas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, mientras que la "ayuda de renta de casa" busca proporcionar una ayuda pecuniaria a los trabajadores para hacer frente a gastos relativos a renta de casa habitación. Así, toda vez



que no son prestaciones equivalentes, el cumplimiento de la prestación prevista en la cláusula 153 del contrato colectivo de trabajo no exime a Petróleos Mexicanos de inscribir a sus trabajadores al referido instituto y hacer las aportaciones correspondientes. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo, que dispone que aun cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casas en comodato o arrendamiento, no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

TERCERO.—Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

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. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas emiten 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 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: Las tesis de jurisprudencia I.1o.T. J/74 y 2a./J. 51/95 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 85, enero de 1995, página 71, con número de registro digital: 209392, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, septiembre de 1995, página 244, con número de registro digital: 200721, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AYUDA DE RENTA DE CASA. LA QUE RECIBEN LOS TRABAJADORES TRANSITORIOS DE PETRÓLEOS MEXICANOS EN TÉRMINOS DE LA CLÁUSULA 153 DEL CONTRATO COLECTIVO, NO SE EQUIPARA A LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR VIVIENDA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Tratándose de trabajadores transitorios las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) no deben confundirse ni equipararse con la prestación denominada "ayuda de renta de casa", establecida en la cláusula 153 del Contrato Colectivo de Trabajo de Petróleos Mexicanos, toda vez que difieren tanto en su origen como en su naturaleza y objeto. Efectivamente, en cuanto a su origen, las primeras tienen su fundamento en los artículos 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal, así como 136, 138 y 140 de la Ley Federal del Trabajo, mientras que la segunda es una prestación contractual. Por su naturaleza, las aportaciones al INFONAVIT son de previsión social y, por disposición legal expresa, tienen carácter fiscal, que deriva del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 267 de la Ley del Seguro Social; por el contrario, la prestación económica contractual no persigue atender contingencias o necesidades previsibles que puedan presentarse para los trabajadores. En razón de su objeto, las aportaciones al Instituto



tienen como finalidad establecer un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejora de sus casas y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, mientras que la "ayuda de renta de casa" busca proporcionar una ayuda pecuniaria a los trabajadores para hacer frente a gastos relativos a renta de casa habitación. Así, toda vez que no son prestaciones equivalentes, el cumplimiento de la prestación prevista en la cláusula 153 del contrato colectivo de trabajo no exime a Petróleos Mexicanos de inscribir a sus trabajadores al referido Instituto y hacer las aportaciones correspondientes. Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo, que dispone que aun cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casas en comodato o arrendamiento, no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda.

2a./J. 21/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 446/2019. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y Noveno, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 6 de febrero de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Disidentes: Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Fausto Gorgea Ortiz.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 481/2017, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los amparos directos 10311/1993, 51/1994, 6971/1994, 7521/1994 y 10791/1994, y el diverso sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 4049/1998.

Tesis de jurisprudencia 21/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de febrero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de marzo 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 martes 17 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



IMPEDIMENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, LA RELACIÓN LABORAL DEL JUEZ DE DISTRITO CON EL QUEJOSO CONSTITUYE UN ELEMENTO OBJETIVO DEL QUE PUEDE DERIVARSE EL RIESGO DE PÉRDIDA DE IMPARCIALIDAD A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE LA MATERIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 407/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA CIVIL Y PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, AMBOS DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 22 DE ENERO DE 2020. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. AUSENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. 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 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 un mismo Circuito con diferente especialidad y 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 los integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe pre-



valecer con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta las particularidades relevantes de los asuntos y las consideraciones esenciales que los sustentan.

I. Impedimento *** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.**

El secretario en funciones de Juez del Juzgado Décimo Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en Poza Rica de Hidalgo, se declaró legalmente impedido para conocer de la demanda del juicio de amparo indirecto *****, promovida por *****, y al efecto fundó su manifestación en el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

Al respecto, el secretario encargado del despacho de ese juzgado manifestó que mantiene una relación laboral con el quejoso, ya que forma parte de la plantilla de trabajadores del juzgado pues se trata de un oficial administrativo adscrito a ese órgano jurisdiccional, quien además, funge como secretario general del Comité Local de la Sección 63 del Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial de la Federación, lo que consideró que pone en riesgo su imparcialidad como juzgador.

Dicho impedimento fue remitido al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, el cual lo calificó de **no legal**, por no actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

Para ello, mencionó que la manifestación de una relación de trabajo, por sí misma, no actualiza un supuesto por el cual el juzgador se ve afectado para resolver con imparcialidad el asunto, ya que debe existir alguna manifestación adicional tal como algún lazo afectivo o de animadversión con el quejoso.

En esa medida, al no constituir una base lógica y objetiva que permita destruir la presunción constitucional de imparcialidad que a todo juzgador otorga el artículo 17 constitucional, debe estimarse que no se actualiza la aludida causa de impedimento.¹

¹ Dicho criterio fue reiterado al resolver los diversos impedimentos ***** y ***** en los que también determinó que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo.



Al caso estimó aplicables las jurisprudencias (sic) PC.I.C. J/27 K (10a.), del Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito y I.13o.T.28 K (10a.), del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que son del tenor siguiente:

"IMPEDIMENTO. LA CAUSA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZA CUANDO EL JUZGADOR MANIFIESTA EXCLUSIVAMENTE QUE SE ENCUENTRA EN UNA SITUACIÓN DIVERSA A LAS DESCRITAS EN LAS OTRAS FRACCIONES DE ESE PROPIO PRECEPTO, DERIVADO DEL HECHO DE QUE UN AUTORIZADO DE UNA DE LAS PARTES FUE SU SECRETARIO Y EVENTUALMENTE DESEMPEÑÓ LAS FUNCIONES DE MAGISTRADO. Con la incorporación de la fracción VIII aludida, el legislador amplió ilimitadamente, dentro de una sola causa, los motivos de impedimento, abriendo la posibilidad de que, bajo dicha hipótesis, pueda hacerse valer cualquier situación diversa a las relacionadas en las fracciones I a VII del propio artículo 51 de la Ley de Amparo, con tal de que la situación que se invoque en el caso concreto implique elementos objetivos, existentes en la realidad, de los que pueda derivar riesgo de pérdida de imparcialidad. De ahí que para hacerla valer, se requiere que el juzgador: 1) Se encuentre en una situación diversa a las descritas en las fracciones que le preceden, la que deberá razonar; y, 2) Señale algún elemento objetivo del que pueda derivar riesgo de pérdida de imparcialidad; en concordancia con lo anterior, la sola manifestación del juzgador, en el sentido de encontrarse en una situación diversa a las descritas por la ley, por el hecho de que el autorizado de una de las partes fue su secretario y eventualmente desempeñó funciones de Magistrado, no actualiza la causa de impedimento respectiva, en razón de que esa declaración no contiene la invocación o afirmación de algún elemento o dato objetivo del que razonablemente pueda concluirse el riesgo de pérdida de su imparcialidad; de considerar lo contrario, se arribaría a la insostenible afirmación de que cualquier relación laboral de tipo jurisdiccional crea necesaria y forzosamente un vínculo afectivo entre los titulares y sus subordinados y, con ello, que el juzgador está impedido para conocer de todo asunto en el que algún extrabajador intervenga, ya sea como parte, o autorizado representante de ésta."²

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Plenos de Circuito, Libro 33, Tomo III, agosto de 2016, página 1852, registro digital: 2012407.



"IMPEDIMENTO EN EL AMPARO POR RIESGO DE PÉRDIDA DE IMPARCIALIDAD. ES IMPROCEDENTE LA EXCUSA RELATIVA SI QUIEN LA PROPONE NO APORTA DATOS OBJETIVOS SUFICIENTES PARA DEMOSTRARLA. El artículo 51 de la Ley de Amparo establece en su fracción VIII, que los juzgadores deben excusarse cuando exista una situación de la que se advierta objetivamente que pudiera existir riesgo de pérdida de imparcialidad; por tanto, no es suficiente un simple temor, especulación, presunción o sospecha de que el juzgador pudiera tener un interés personal de favorecer indebidamente a una de las partes, sino que es necesario partir de datos concretos que permitan concluir que aquél estará influido en la toma de su decisión judicial. En ese sentido, el hecho de que un Juez se excuse del conocimiento de un juicio en razón de que el promovente sea hermano de un trabajador adscrito al órgano jurisdiccional del que es titular, al cual le otorgó nombramiento de base, no es un elemento objetivo para considerar que el juzgador perderá imparcialidad al resolver la controversia."³

II. Impedimento *** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.**

Por auto de diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con residencia en Boca del Río, manifestó estar impedido para conocer del amparo indirecto número *****, por tener enemistad con *****, a quien la autoridad responsable –superintendente de la Comisión Federal de Electricidad Zona Veracruz– señaló como su delegado, en términos de lo dispuesto por el artículo 9 de la Ley de Amparo, por lo que ordenó remitir los autos relativos al Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de ese Circuito para calificar dicho impedimento.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, dictó resolución en el expediente *****, en la cual estimó acreditada la causal de impedimento planteada, por lo cual ordenó remitir los autos al diverso Juez de Distrito que corresponda por razón de turno.

³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 2169, registro digital: 2016623.



En cumplimiento a lo anterior, el referido asunto fue remitido al Juez Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz, el cual, previa formación del expediente ***** , también se declaró impedido para conocer de dicho asunto toda vez que el quejoso ***** ostenta el carácter de actuario en el referido Juzgado de Distrito, lo cual pone de manifiesto una relación laboral con el titular de dicho órgano jurisdiccional. A partir de ello, estimó actualizada la causal prevista en el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo.

Derivado de ello, el asunto fue remitido al Tribunal Colegiado que previamente conoció del mismo asunto, mismo que en resolución de treinta de marzo de dos mil diecisiete, dictada en el impedimento número ***** , calificó de **fundado** el impedimento.

Ello, al considerar que la situación personal de superior jerárquico que guarda el Juez de Distrito en relación con el quejoso supone una estrecha relación que trasciende al ámbito personal, dada la constante interacción que ambos mantienen en el ámbito profesional lo cual pudiera dar lugar a la pérdida de imparcialidad por parte del juzgador.

En dicho orden de ideas, el Tribunal Colegiado declaró **fundado** el impedimento al considerar actualizada la hipótesis normativa prevista en el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo.⁴

Al caso estimó aplicables las tesis aisladas I.110.C.24 K (10a.) y I.60.C. J/44, cuyos títulos, subtítulos y textos son los siguientes:

"IMPEDIMENTO EN EL AMPARO. LA SITUACIÓN DE RIESGO DE PÉRDIDA DE IMPARCIALIDAD, DEBE SER REAL Y ACTUAL (ALCANCES DEL ARTÍCULO 51, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE LA MATERIA). Las fracciones de la I a la VII del artículo en mención, prevén la existencia de elementos objetivos que afectan de forma directa e inmediata la imparcialidad en que debe conducirse el juzgador, cuando tiene el carácter de cónyuge o pariente de alguna de las partes o de sus abogados; si tiene interés personal en el asunto o lo tiene su cón-

⁴ Idénticas consideraciones sostuvo el Tribunal Colegiado al resolver el diverso impedimento ***** .



yuge o parientes; si ha intervenido en el asunto en diverso carácter o intervino como asesor; si forma parte de diverso juicio de amparo semejante al de su conocimiento; y si tiene una amistad o enemistad con alguna de las partes o sus representantes. Por otro lado, en la fracción VIII, el legislador estableció que pueden presentarse situaciones diversas a las especificadas, que impliquen, desde luego, elementos que pongan en riesgo la imparcialidad del juzgador. A diferencia de las fracciones I a VII, que señalan específicamente las circunstancias que afectan directamente la imparcialidad del juzgador, la fracción VIII no exige que el elemento objetivo la afecte directamente, pues establece como mínimo que exista un riesgo, término que significa una contingencia o proximidad de un daño que está expuesto a perderse o a no verificarse. Así, el elemento objetivo que exige la fracción VIII debe tener la característica de que el juzgador no se encuentre en una situación de riesgo que comprometa su imparcialidad o, que a los ojos de la sociedad o de un observador razonable pueda advertir que existe motivo para pensarlo así; esto es, que existan situaciones que puedan llevar a considerar que se advierten conflictos de intereses y, por ello, se pierda la distinción de honorabilidad, la buena imagen y el decoro de los que goza el juzgador, así como el órgano jurisdiccional del que forma parte; decoro judicial que funciona como una herramienta de unidad y equilibrio para la exteriorización de las conductas judiciales, atendiendo con razonabilidad a determinado escenario de conducta exigido como desarrollo de un mejor escenario de justicia, lo que fortalece la respetabilidad y confianza en los justiciables, la probidad, buena opinión e imagen. Así, para que se actualice la hipótesis prevista en la invocada fracción VIII debe presentarse lo siguiente: que el juzgador se encuentre en una situación diversa a las previstas en las fracciones I a VII; que esa situación constituya un elemento real y actual; y, que éste ponga en riesgo la pérdida de imparcialidad, como puede ser la afectación al decoro judicial."⁵

"IMPEDIMENTO. ES UNA FIGURA JURÍDICA QUE LIMITA AL JUZGADOR EN SUS FUNCIONES PARA INTERVENIR EN CASOS ESPECÍFICOS, EN QUE PUEDE VERSE AFECTADA SU IMPARCIALIDAD E INDEPENDENCIA EN LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. De una sana y analítica interpretación de los artículos 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 105 de la Ley

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1711, registro digital: 2011198.



Orgánica del Poder Judicial de la Federación se advierte que el Estado para poder dar cumplimiento a una de sus funciones primordiales, como es la de asegurar una recta administración de justicia procura, para que sean llamadas a esa tarea, sólo a personas que por sus conocimientos que serán evaluados a través de concursos, cultura y capacidad intelectual, así como por sus particulares requisitos de amplia moralidad y agudo escrúpulo en el cumplimiento de sus deberes, para que sean las que aparezcan como las más aptas y apropiadas para el adecuado funcionamiento de las tareas que les encomienda la alta investidura judicial. Sin embargo, en ocasiones las funciones atribuidas a los servidores públicos sufren limitaciones que por razones particulares, no sólo no pueden ejercerlas, sino que se les impone por las normas procesales la obligación precisa de no cumplirlas o de no ejercer las facultades para las que fueron propuestos, dado que, independientemente de la titularidad que se confiere a los órganos jurisdiccionales, también son personas físicas que, como tales, viven dentro de un conglomerado social y son, por consiguiente, sujetos de derecho, de intereses, con relaciones humanas, sociales y familiares, titulares de bienes propios, situaciones de vida personal, etc., abstracción hecha de la calidad que asumen como órganos del Estado, por lo que aun cuando su designación como funcionarios judiciales esté rodeada de una serie de garantías, de modo que asegure su máxima idoneidad para el cumplimiento de sus actividades, puede ocurrir, por circunstancias particulares que revisten situaciones de excepción, que quien desempeña la función de impartir justicia no sea la persona más idónea en relación con una litis determinada, no por incapacidad del órgano o del oficio, sino por una incapacidad propia y personal de los sujetos que asumen la calidad de órgano que desempeña la función judicial. En consecuencia, el ejercicio de dicha función, por lo que a la persona del juzgador se refiere, se ve limitado subjetivamente por todas esas relaciones personales que permiten presumir parcialidad, si tuviera que juzgar a ciertas personas o situaciones con las que le unen vínculos de afecto o relaciones de dependencia o antagonismo, lo que da lugar a un conflicto de intereses, en pugna con el interés público que conlleva el ejercicio de la función jurisdiccional, con el interés personal de quien debe ejercerla en un caso concreto, como esas situaciones dan lugar a una figura jurídica denominada impedimento, cuyo fundamento está plasmado en el artículo 17 constitucional que establece, entre otras cuestiones, que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta e imparcial y el artículo 66 de la Ley de Amparo prevé que quienes estén impedidos para conocer de los juicios en que intervengan deberán manifestarlo, ya sea porque exista amistad



estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes o sus abogados o representantes, al darse tales circunstancias, resulta forzosa la excusa del funcionario, ya que la ley establece una función de pleno derecho con el fin de asegurar la garantía de neutralidad en el proceso, por lo que el legislador le niega taxativamente idoneidad al juzgador y da por hecho que no existe independencia para que conozca de determinado negocio en los casos previstos en el último precepto en comento, lo que implica una declaración formal que deja intocada la respetabilidad personal, probidad, buena opinión y fama del juzgador, evitándose así una situación subjetiva que pudiera dañar la imagen personal de aquél y una afectación al justiciable.⁶

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.⁷

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 la eventual relación laboral entre el Juez de Distrito y un quejoso que labora en el órgano jurisdiccional del que aquél es titular, ac-

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIX, abril de 2004, página 1344, registro digital: 181726.

⁷ 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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.



tualiza o no la causal de impedimento prevista en la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo.

Siendo que los referidos Tribunales Colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** consideró, toralmente, que no se actualiza el supuesto normativo, ya que la existencia de una relación laboral que, como se dijo, no implica un elemento objetivo del que pudiera derivar riesgo de pérdida de imparcialidad, por no existir alguna manifestación adicional en el sentido de que esa relación generó algún lazo afectivo o de animadversión con el quejoso.

En cambio el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** resolvió, sustancialmente, que sí se actualizaba la causal de impedimento prevista en la porción normativa en cuestión, toda vez que la relación laboral apuntada, pudiera dar lugar a la pérdida de imparcialidad en virtud de la estrecha relación personal, lo cual pudiera generar parcialidad al momento de dictar la sentencia correspondiente, situación que sería contraria a las prerrogativas de imparcialidad, objetividad e independencia de que gozan los gobernados.

Atendiendo a lo anterior, el punto de contradicción que debe dilucidar esta Segunda Sala consiste en determinar si se actualiza la causal de impedimento establecida en el artículo 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo, por el hecho que exista una relación laboral entre el Juez de Distrito del conocimiento y el quejoso que labora en el órgano jurisdiccional del que aquél es titular.

QUINTO.—Consideraciones y fundamentos. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

A fin de resolver la materia de la presente contradicción de tesis, debe analizarse el marco constitucional que subyace como razón esencial a los supuestos establecidos en el artículo 51 de la Ley de Amparo.

Así, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:



"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."

El precepto constitucional transcrito establece el derecho fundamental que tiene todo individuo de acudir ante los tribunales a dirimir sus pretensiones y el deber jurídico de éstos de tramitarlas y resolverlas en los términos fijados por las leyes relativas.

Asimismo, dicho numeral prevé cuatro principios de los que se desprende que la justicia debe ser: **(I)** pronta; **(II)** completa; **(III)** gratuita; y **(IV)** imparcial.

Específicamente, y por lo que aquí nos interesa la justicia imparcial significa que el juzgador emita una resolución no sólo apegada a derecho, sino, primordialmente, que no dé lugar a considerar que existió inclinación o emulación respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido.

Sobre este tema, 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. Una condición esencial de la legitimidad y la eficacia de la justicia moderna reside en la independencia e imparcialidad de los órganos de justicia, de sus integrantes y, en consecuencia, de las resoluciones que dicten ..."

Como puede advertirse, 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 imparcialidad objetiva o subjetiva.



Se asevera lo anterior, porque la justicia imparcial que debe prevalecer para dirimir un conflicto suscitado entre varios sujetos de derecho se traduce, por una parte, en la clara observancia de la totalidad de las normas jurídicas que regulan el caso, pues su incumplimiento produce diversas consecuencias que afectan de modo cierto a alguno de los entes que intervienen en el proceso, favoreciendo al otro con esa actuación y, por otra parte, el ánimo del juzgador debe estar orientado al estudio de los aspectos que se debaten, sin crearse sentimientos de aversión o simpatía hacia alguna de las partes, sea por los datos probatorios que se proporcionen o por el conocimiento externo de las conductas del sujeto, es decir, las decisiones deben ser honestas en cuanto al órgano encargado de emitir las.

Desde esa perspectiva jurídica, las leyes establecen diversos medios y mecanismos a los que los gobernados pueden acudir en aras de garantizar que sea imparcial el fallo que dirima la contienda, pero igualmente esa legislación permite que los titulares encargados de impartir justicia puedan hacer patente su posible parcialidad en el fallo que dicten, lo que los inhibe de su conocimiento con el fin de cumplir con el artículo 17 constitucional.

Conforme a lo anterior, la institución jurídica de los impedimentos tiene por objeto garantizar la imparcialidad del juzgador, la cual significa asumir una actitud que asegure que el impartidor de justicia no se decante en favor de ninguna de las partes.

Así, el capítulo V de la Ley de Amparo regula los motivos por los que deberán excusarse los juzgadores en materia de amparo, específicamente el artículo 51 prevé lo siguiente:

"Artículo 51. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo, deberán excusarse cuando ocurra cualquiera de las siguientes causas de impedimento:

"I. Si son cónyuges o parientes de alguna de las partes, de sus abogados o representantes, en línea recta por consanguinidad o afinidad sin limitación de grado; en la colateral por consanguinidad dentro del cuarto grado, o en la colateral por afinidad dentro del segundo;



"II. Si tienen interés personal en el asunto que haya motivado el acto reclamado o lo tienen su cónyuge o parientes en los grados expresados en la fracción anterior;

"III. Si han sido abogados o apoderados de alguna de las partes en el asunto que haya motivado el acto reclamado o en el juicio de amparo;

"IV. Si hubieren tenido el carácter de autoridades responsables en el juicio de amparo, o hubieren emitido en otra instancia o jurisdicción el acto reclamado o la resolución impugnada, excepto cuando se trate del presidente del órgano jurisdiccional de amparo en las resoluciones materia del recurso de reclamación;

"V. Si hubieren aconsejado como asesores la resolución reclamada;

"VI. Si figuran como partes en algún juicio de amparo semejante al de su conocimiento;

"VII. Si tuvieren amistad estrecha o enemistad manifiesta con alguna de las partes, sus abogados o representantes; y,

"VIII. Si se encuentran en una situación diversa a las especificadas que impliquen elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad."

En relación con los precitados supuestos de impedimento, debe destacarse que el texto vigente de la fracción VIII del señalado artículo 51, cuya interpretación constituye el principal motivo de disenso entre los Tribunales Colegiados, importa destacar que esta Segunda Sala, al resolver la diversa contradicción de tesis 401/2016, sostuvo que este supuesto "se refiere a situaciones diversas a las que enumera la propia disposición (parentesco, amistad, enemistad, interés, entre otras) que impliquen elementos objetivos de los que pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad, es decir, situaciones reales ajenas de subjetivismos que pudieran afectar o poner en riesgo la imparcialidad del juzgador".

A partir de ello, se estimó que el legislador previó la posibilidad de que los juzgadores se declaren impedidos cuando "se configure una causa de impedimento con base en elementos objetivos de los que se infiera que la imparcialidad"



alidad del juzgador puede ser afectada, es decir, no contiene una causa de impedimento concreta, sino que en atención a las variadas situaciones que puede ofrecer el ejercicio diario de la impartición de justicia, redactó un supuesto normativo que protege la imparcialidad que debe caracterizar a todo proceso, con base en elementos objetivos. Por ello, la aplicación de esta disposición exige un examen de los elementos en su caso planteados, a fin de que se pondere si de ellos pudiera derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad".

Dichas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 100/2018 (10a.), cuyos título, subtítulo y texto se transcriben a continuación:

"IMPEDIMENTO. LAS MANIFESTACIONES OFENSIVAS EXPRESADAS POR ALGUNA DE LAS PARTES EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL JUZGADOR NO CONSTITUYEN, POR REGLA GENERAL, UN ELEMENTO OBJETIVO DEL QUE PUEDA DERIVARSE EL RIESGO DE PÉRDIDA DE IMPARCIALIDAD A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE AMPARO. Esa disposición legal prevé que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo deberán excusarse cuando ocurra, entre otras causas de impedimento, la relativa a que se encuentren en una situación diversa a las especificadas en el propio precepto, que implique elementos objetivos de los que pudiera derivar el riesgo de pérdida de imparcialidad. Ahora bien, ese supuesto normativo no se actualiza, por regla general, cuando una de las partes en el proceso formula manifestaciones ofensivas contra el juzgador de amparo, ya que si bien es cierto que se trata de expresiones que atentan contra su dignidad, también lo es que como rector del proceso, aquél desempeña una función pública, la jurisdiccional, que ejerce exclusivamente con base en el expediente que le toca resolver y en el derecho; pero sobre todo, su posición se debe distinguir por la templanza, así como por la moderación de las pasiones y los sentimientos, lo que le permite decidir el juicio ajeno a los intereses de las partes y a toda situación que altere la prudencia con la que debe valorar la causa sometida a su conocimiento, y es esto lo que impide poner en riesgo la imparcialidad que debe imperar en la administración de justicia. Esta conclusión no implica desconocer que las partes en el juicio de amparo deben conducirse con respeto hacia quienes formen parte de la relación procesal, es decir, no significa que puedan proferir ofensas, pues las conductas que impidan mantener el orden y exigir el respeto pueden dar lugar a la imposición de medidas disciplinarias, en términos del artículo 236 de la Ley de Amparo."



Por otra parte, no debe perderse de vista que el impedimento planteado por los propios juzgadores constituye, por sí mismo, una apreciación personal a partir de la cual se externa un potencial riesgo de pérdida de imparcialidad.

De ahí que resulte dable estimar que dichas manifestaciones permiten presumir, razonablemente, que un juzgador se encuentra imposibilitado para conocer de cierto asunto, sobre todo, al considerar que existe una relación laboral con el quejoso.⁸

Tomando en cuenta lo señalado en los precedentes, en la especie se advierte que en las ejecutorias materia de análisis el elemento objetivo aducido por los juzgadores para declararse impedidos consistió en la relación laboral que en cada caso sostenían con los quejosos, los cuales prestaban sus servicios en el mismo órgano jurisdiccional en el que aquéllos eran titulares.

Precisado lo anterior, esta Segunda Sala estima que la mera relación laboral existente entre un juzgador y el quejoso con motivo de la prestación de servicios en el mismo órgano en el que aquél es titular, constituye, por regla general, un elemento objetivo del que pueda derivarse el riesgo de pérdida de imparcialidad a que se refiere la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo, pues el hecho de que el impetrante del juicio de amparo sostenga un vínculo de carácter laboral con el juzgador resulta, por sí misma, una circunstancia suficiente para considerar actualizado un elemento objetivo y razonable que inhiba al operador jurídico de conocer cierto asunto, sin que lo anterior constituya un obstáculo para que los juzgadores rechacen encontrarse impedidos tratándose de aquellos casos en los que el fondo de la controversia planteada no se vincule con el desempeño de las actividades laborales del quejoso.

Finalmente, conviene reiterar que la labor de los juzgadores debe distinguirse por la templanza, por la moderación de las pasiones y los sentimientos, lo que le permite decidir el juicio ajeno a los intereses de las partes y a toda situación que altere la prudencia con la que debe valorar la causa y es esta circunstancia

⁸ Similares consideraciones sostuvo el Tribunal Pleno al resolver los impedimentos 34/2019 y 35/2019, ambos en sesión de uno de octubre de dos mil diecinueve.



la que impide poner en riesgo la imparcialidad que debe imperar en la administración de justicia, ya que se entiende que el Juez se abstrae de todo elemento que perturbe su decisión.

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:

IMPEDIMENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, LA RELACIÓN LABORAL DEL JUEZ DE DISTRITO CON EL QUEJOSO CONSTITUYE UN ELEMENTO OBJETIVO DEL QUE PUEDE DERIVARSE EL RIESGO DE PÉRDIDA DE IMPARCIALIDAD A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE LA MATERIA. El referido precepto establece situaciones diversas a las que enumera la propia disposición que constituyen situaciones reales ajenas de subjetivismos que pudieran afectar o poner en riesgo la imparcialidad del juzgador, razones por las cuales los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo deberán manifestar su impedimento. Ahora bien, por regla general, el riesgo de pérdida de imparcialidad a que se refiere la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo se actualiza en los casos en los que el Juez de Distrito sostiene una relación laboral con el quejoso por prestar sus servicios en el mismo órgano jurisdiccional de aquél, pues ello constituye una circunstancia suficiente para considerar actualizado un elemento objetivo y razonable que inhibe al operador jurídico de conocer cierto asunto, sin que ello constituya un obstáculo para que los juzgadores rechacen encontrarse impedidos tratándose de aquellos casos en los que el fondo de la controversia planteada no se vincule con el desempeño de las actividades laborales del quejoso.

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 jurisprudencial 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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. Ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

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: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 100/2018 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en *el Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de octubre de 2018 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 59, Tomo I, octubre de 2018, página 991.

Las tesis de jurisprudencia PC.I.C. J/27 K (10a.) y I.13o. T.28 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en *el Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y del viernes 13 de abril de 2018 a las 10:17 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPEDIMENTO EN EL JUICIO DE AMPARO. POR REGLA GENERAL, LA RELACIÓN LABORAL DEL JUEZ DE DISTRITO CON EL QUEJOSO CONS-



TITUYE UN ELEMENTO OBJETIVO DEL QUE PUEDE DERIVARSE EL RIESGO DE PÉRDIDA DE IMPARCIALIDAD A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE LA MATERIA.

El referido precepto establece situaciones diversas a las que enumera la propia disposición que constituyen situaciones reales ajenas de subjetivismos que pudieran afectar o poner en riesgo la imparcialidad del juzgador, razones por las cuales los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, así como las autoridades que conozcan de los juicios de amparo deberán manifestar su impedimento. Ahora bien, por regla general, el riesgo de pérdida de imparcialidad a que se refiere la fracción VIII del artículo 51 de la Ley de Amparo se actualiza en los casos en los que el Juez de Distrito sostiene una relación laboral con el quejoso por prestar sus servicios en el mismo órgano jurisdiccional de aquél, pues ello constituye una circunstancia suficiente para considerar actualizado un elemento objetivo y razonable que inhibe al operador jurídico de conocer cierto asunto, sin que ello constituya un obstáculo para que los juzgadores rechacen encontrarse impedidos tratándose de aquellos casos en los que el fondo de la controversia planteada no se vincule con el desempeño de las actividades laborales del quejoso.

2a./J. 16/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 407/2019. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil y Primero en Materia Administrativa, ambos del Séptimo Circuito. 22 de enero de 2020. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Héctor Hidalgo Victoria Pérez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver los impedimentos 3/2017, 10/2018 y 12/2019, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver los impedimentos 11/2017 y 2/2018.

Tesis de jurisprudencia 16/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de febrero de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de marzo 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 martes 10 de marzo de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO. SU PROMOCIÓN Y TRÁMITE NO SUSPENDEN EL PROCEDIMIENTO LABORAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 490/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CANCÚN, QUINTANA ROO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DECIMOPRIMERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN COATZA-COALCOS, VERACRUZ. 6 DE FEBRERO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES Y YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. DISIDENTES: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. 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 distinto 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 y punto tercero, 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 II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el presidente del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, que emitió uno de los criterios en oposición.

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 dos cuerpos colegiados.



I. El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, al resolver el amparo directo 471/2012 (expediente auxiliar 748/2012), en sesión de trece de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de votos, sostuvo la tesis siguiente:

"INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO EN EL JUICIO LABORAL. SU EFECTO ES SUSPENDER EL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL Y SU CONTINUACIÓN PUEDE CONTROVERTIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SI LAS ACTUACIONES PRACTICADAS EN ÉL AFECTAN LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y TRASCIENDEN AL RESULTADO DEL LAUDO. De conformidad con el artículo 762 de la Ley Federal del Trabajo, las cuestiones de competencia, personalidad, nulidad y acumulación se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, se fallarán mediante una resolución interlocutoria independiente del laudo (pronunciamiento especial), e impedirán que el juicio principal siga su curso mientras se dirime la cuestión accesoria (pronunciamiento previo). Este efecto paralizador tiene como fin evitar el desahogo de actuaciones que a la postre podrían quedar insubsistentes por haber emanado de un tribunal incompetente; por estar basadas en la intervención de personas carentes de legitimación procesal; por depender de notificaciones nulas, o por resultar incompatibles con las actuaciones de otro juicio en caso de litispendencia o conexidad. Así, aunque la continuación del procedimiento principal durante el trámite del incidente de previo y especial pronunciamiento constituye una violación procesal, ésta sólo podría agraviar a las partes cuando genere actuaciones que deban invalidarse con motivo de que se haya declarado o deba declararse fundado dicho incidente. En tal caso, podrá controvertirse en el amparo directo la falta de paralización del juicio principal, siempre que las actuaciones practicadas en él afecten las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del laudo, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo.", [Décima Época. Registro digital: 2002806. Tribunales Colegiados de Circuito, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, materias común y laboral, tesis XXVII.1o.(VIII Región) 20 L (10a.), página 1372].

Las consideraciones torales en que se sustenta esa decisión son las siguientes:



"3. Continuación del juicio principal antes de resolver el incidente de acumulación.

"En una parte del primer concepto de disenso, aduce la quejosa que la Junta indebidamente continuó actuando en el juicio principal antes de resolver el incidente de acumulación.

"Refiere que dicho incidente de previo y especial pronunciamiento fue promovido desde la contestación de demanda, presentada el cuatro de febrero de dos mil nueve.

"Expresa que, sin embargo, la Junta continuó actuando en el juicio principal y no resolvió el incidente de acumulación hasta el cinco de enero de dos mil doce, después de que ya habían concluido las etapas de demanda y excepciones y de ofrecimiento y admisión de pruebas.

"Es fundado pero inoperante el anterior concepto de violación, por las razones que enseguida se expresan.

"De acuerdo con el artículo 762, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, deben tramitarse como incidentes de previo y especial pronunciamiento las cuestiones de acumulación.

"Cabe destacar que los incidentes de previo y especial pronunciamiento son aquellos que impiden que el juicio principal siga su curso, por referirse a presupuestos procesales necesarios para la validez del procedimiento. Así lo ha estimado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar:

"Las cuestiones relativas a la personalidad se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento, es decir, que no se podrá continuar con la tramitación del juicio en tanto no sea resuelta la cuestión relativa a la personalidad.

"...

"... Tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en manifestar que éstos (los incidentes de previo y especial pronunciamiento), son aquellos que



suspenden el procedimiento en lo sustancial, hasta en tanto no se resuelva la cuestión ventilada en él. En otros términos, los incidentes de previo y especial pronunciamiento, son aquellos que impiden que el juicio siga su curso mientras no se resuelvan, por referirse a presupuestos procesales sin los cuales el proceso no puede continuar. Se les llama de especial pronunciamiento porque han de resolverse mediante una resolución que únicamente concierne a la cuestión incidental y no a la definitiva que es en la que se deciden las cuestiones litigiosas principales.

"Dentro de los incidentes de previo y especial pronunciamiento la doctrina procesal ha incluido, entre otros, a la incompetencia, la litispendencia, la conexidad y la falta de personalidad.'

"Ahora bien, en su contestación de demanda ***** promovió incidente de acumulación.¹

"No obstante, sin atender a dicho incidente, la Junta continuó la audiencia trifásica el cuatro de enero de dos mil once. En dicha actuación, admitió las pruebas del actor y tuvo por perdido el derecho de los demandados para ofrecer medios de convicción.

"Asimismo, en la audiencia de seis de abril de dos mil once, se tuvo al actor desistiendo de sus pruebas, con excepción de la instrumental de actuaciones y la presuncional legal y humana.

"Posteriormente, en el auto de cinco de enero de dos mil doce, se desechó de plano el incidente de acumulación promovido por *****', con base en las siguientes consideraciones:

¹ En lo conducente, la contestación de demanda dice: "... Se promueve como incidente de previo y especial pronunciamiento la cuestión de acumulación que deberá llevarse con el diverso juicio tramitado la Junta (sic) Especial Número Once de la Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal y que está registrado bajo el número de expediente 221/2006, por lo que debe operar la acumulación solicitada, a fin de evitar resoluciones contradictorias... ofrezco como pruebas en el incidente ... I. Instrumental de actuaciones ... II. Presuncional legal y humana."



"Atento al estado de los autos y cuanto de los mismos se advierte que en el memorial contestatorio de la demanda moral ***** promovió como incidente de previo y especial pronunciamiento el de acumulación, con fundamento en el artículo 764 de la Ley Federal del Trabajo aplicado por analogía se desecha de plano dicho incidente, ya que la parte promovente no refiere sustento alguno del incidente referido ...'

"Así las cosas, es cierto que la Junta continuó actuando en el principal hasta el fin de la audiencia de desahogo de pruebas, a pesar de que ***** había solicitado la acumulación del juicio natural. Ese proceder del tribunal común es contrario al artículo 762, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, el cual establece que las cuestiones de acumulación deben tramitarse como incidentes de previo y especial pronunciamiento.

"Sin embargo, por razones que ven al fondo del asunto, se advierte claramente que el motivo de inconformidad en el que se impugna la mencionada violación procesal resulta inepto para resolver favorablemente a los intereses de la quejosa. Es así, porque (como se expondrá en el próximo apartado) el desechamiento del referido artículo de previo y especial pronunciamiento es una cuestión firme.

"En consecuencia, ningún provecho tendría reponer el procedimiento a fin de que se dicte una nueva resolución interlocutoria, pues esta reposición culminaría de modo inexorable con el desechamiento del incidente.

"Por tanto, en aras del principio de economía procesal, debe desestimarse el motivo de inconformidad que nos ocupa, pues un proceder distinto a nada práctico conduciría y sólo sería motivo de una inútil tardanza en la resolución definitiva del juicio natural.

"Al respecto, es aplicable, por igualdad de razón, la jurisprudencia 108 «con número de registro digital: 917642» de la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyos rubro y texto dicen: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES.', (se transcribe)



"4. Desechamiento del incidente de acumulación.

"En una parte del primer concepto de violación, aduce la quejosa que se desechó de plano su incidente de acumulación 'contra toda razón y contra todo derecho'.

"Es inoperante el anterior motivo de inconformidad, pues no combate suficientemente la consideración en la que se sustenta el desechar el incidente de acumulación promovido por *****.

"En efecto, en los amparos directos de estricto derecho, el inconforme tiene la carga de controvertir eficazmente las consideraciones que rigen el acto reclamado o las violaciones cometidas durante el procedimiento. De no satisfacerse tal carga, quedarían firmes las consideraciones que no se hubiesen combatido suficientemente y, por tanto, continuarían sustentando el sentido de la determinación cuestionada.

"Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia «con número de registro digital: 238467» de la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro dice: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES POR INCOMPLETOS.', (se transcribe).

"Ahora bien, en el auto de cinco de enero de dos mil doce, la Junta desechó de plano el incidente de acumulación. Al respecto, expuso que ***** no había referido sustento alguno al plantear dicha incidencia.

"Por su parte, la quejosa sólo afirma que se desechó su incidente 'contra toda razón y contra todo derecho.'

"Resulta claro, pues, que la inconforme no controvierte la consideración en la que se sustenta el auto de cinco de enero de dos mil doce. Es decir, no expone, por ejemplo, cuáles fueron las razones en las que sustentó su solicitud de acumulación, o bien, por qué estima que no había necesidad de formular tal exposición al promover el incidente.



"De ahí que se estime inoperante el motivo de inconformidad que nos ocupa, pues no controvierte de forma eficaz las razones en las que se sustenta el desechamiento del incidente de acumulación promovido por *****."

II. Amparo directo 39/2019 (cuaderno auxiliar 369/2019), en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, con apoyo del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décimo Primera Región, por mayoría de votos de los Magistrados que lo integran, sostuvo en las consideraciones torales de su resolución lo siguiente:

"Refiere el patrón quejoso lo siguiente:

"• La autoridad responsable incurrió en violaciones al procedimiento laboral, en términos del artículo 172, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que no obstante el demandado promovió incidente de nulidad, la junta debió suspender el procedimiento laboral, ya que la incidencia se presentó el seis de noviembre de dos mil diecisiete, el cual, al ser de previo y especial pronunciamiento, debió suspender la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, de conformidad con los artículos 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo, por lo que, al no haberse actuado en esos términos, ello dejó en estado de indefensión al impetrante.

"• Se debió suspender el procedimiento, particularmente la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, y en su lugar, haber señalado fecha para la celebración de la audiencia incidental, según los numerales 761 y 763 de la Ley Federal del Trabajo y, desahogada la incidencia, continuar con el procedimiento, lo cual no sucedió así, por lo que se causó un mayor perjuicio al quejoso.

"Son infundados los motivos de queja.

"Se afirma lo anterior, ya que la legislación laboral aplicable, en ninguno de los preceptos legales establece que ante la promoción del incidente de nulidad de actuaciones 'deba suspenderse el procedimiento', lo cual se evidencia de la transcripción íntegra de los numerales 761, 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo, los cuales disponen:



"Artículo 761. Los incidentes se tramitarán dentro del expediente principal donde se promueve, salvo los casos previstos en esta ley.'

"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 en una audiencia o diligencia se promueva incidente de falta de personalidad, se sustanciará de inmediato oyendo a las partes y se resolverá, continuándose el procedimiento.

"En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento.

"Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial en esta ley se resolverán de plano oyendo a las partes.'

"En efecto, por lo que hace al incidente de nulidad –el cual es motivo de concepto de violación–, la legislación federal establece que su tramitación será de 'previo y especial pronunciamiento', respecto del cual, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales, para posteriormente dictarse la interlocutoria que corresponda.

"Así, la normatividad en cuestión no establece que, ante la promoción del incidente de nulidad, 'deba suspenderse el procedimiento', como propone el imponente en el libelo de amparo.

"Pues adversamente a ello, debe considerarse que la característica de los incidentes en cuanto a ser de previo y especial pronunciamiento, radica precisamente en que los incidentes son las cuestiones que se promueven durante la



tramitación de un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal, por lo que deben resolverse previamente a la resolución de fondo, en este caso, previo al laudo.

"Lo afirmado, guarda relación con la definición que al respecto nos proporciona el Diccionario de la Real Academia Española, el cual refiere: (se transcribe)

"De donde se colige, que si bien el autor hace referencia a una interrupción transitoria, ésta debe entenderse en el sentido de que no se puede resolver el negocio en lo principal, hasta en tanto no se decida el incidente; mas no que la promoción de la incidencia conlleve un parálisis absoluto del procedimiento mismo.

"En esa guisa, este órgano considera que una interpretación sistemática a los numerales 761, 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo, y conforme al artículo 17 constitucional, permite afirmar que la promoción del incidente de nulidad de actuaciones –en materia laboral federal–, no es susceptible de suspender el procedimiento.

"Ello radica precisamente en la finalidad intrínseca del incidente de nulidad, el cual, al ser de previo y especial pronunciamiento, conlleva como características primordiales que dicha incidencia se encuentre relacionada con el negocio principal y que la determinación que al respecto se realice, sea previo a la emisión del laudo.

"Es decir, la peculiaridad de que el incidente de nulidad de notificaciones, sea considerado de previo y especial pronunciamiento de manera alguna implica que deba suspenderse el procedimiento en lo general, ya que si así lo fuese, el legislador lo hubiese asentado en la propia Ley Federal del Trabajo, lo cual en la especie no sucede.

"Es más, la afirmación en cuanto que el incidente de nulidad de notificaciones, no suspende el procedimiento laboral, se obtiene de un análisis a las reformas que al respecto ha venido sufriendo la legislación laboral, tal y como se demuestra con el siguiente cuadro comparativo:



Ley Federal del Trabajo (antes de su reforma de 4 de enero de 1980)	Ley Federal del Trabajo vigente
<p>"Artículo 725. Las cuestiones incidentales, salvo los casos previstos en esta ley, se resolverán juntamente con lo principal, a menos que la Junta estime que deben resolverse previamente o que se promuevan después de dictado el laudo. En estos casos, <u>la Junta podrá ordenar que se suspenda el procedimiento</u> o que se tramite el incidente por cuerda separada y citará a las partes a una audiencia, en la que después de oírlos y recibir las pruebas, dictará resolución., (lo resaltado es propio de este tribunal).</p>	<p>"Artículo 761. Los incidentes se tramitarán dentro del expediente principal donde se promueve, salvo los casos previstos en esta ley."</p> <p>"Artículo 762. Se tramitarán como incidentes de previo y especial pronunciamiento las siguientes cuestiones.</p> <p>"I. Nulidad;</p> <p>"II. Competencia;</p> <p>"III. Personalidad;</p> <p>"IV. Acumulación; y V. Excusas."</p> <p>"Artículo 763. Cuando en una audiencia o diligencia se promueva incidente de falta de personalidad, se sustanciará de inmediato oyendo a las partes y se resolverá, continuándose el procedimiento.</p> <p>"En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento.</p> <p>"Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial en esta ley se resolverán de plano oyendo a las partes."</p>

"Como se aprecia con meridiana claridad, incluso en la norma derogada, el legislador dispuso aspectos generales sobre la tramitación y resolución de los incidentes en el juicio laboral, cierto es que en aquella ocasión, fue explícito en señalar que la junta podía 'ordenar la suspensión del procedimiento', cuestión



que no formó parte de las nuevas reglas instituidas para la sustanciación y resolución de los incidentes, incluyendo aquellos de previo y especial pronunciamiento, tal y como sucede con el incidente de nulidad de notificaciones –en la ley vigente–.

"Circunstancias que este cuerpo colegiado no puede obviar, habida cuenta que sería tanto como sustituirse en las facultades de creación de la norma, lo cual es propio del Poder Legislativo; además que, como se vio, si el legislador hubiese mantenido la posibilidad de la 'suspensión del procedimiento laboral', ante la promoción de un incidente de previo y especial pronunciamiento, evidentemente hubiese sido motivo de adecuación al momento de redactarse las nuevas reglas para la substanciación y resolución de éstos, ya que incluso, el creador de la norma buscó regular la temática de las incidencias en materia de trabajo, para lo cual, lejos de reformar el propio numeral 725 de la entonces ley, lo trasladó a un diverso apartado de la ley, para lo cual, dispuso de los artículos 761 a 770, sin que en los primeros tres (761 a 763), en los que se establece las reglas de trámite y resolución, hubiese hecho alusión a la figura de la 'suspensión del procedimiento'.

"En el mismo sentido, este órgano colegiado considera que la supresión 'podrá ordenar que se suspenda el procedimiento' en la actual ley, guarda relación con el privilegio de que gozan los justiciables, en el sentido de que se administre la justicia pronta y expedita, a que hace alusión el artículo 17 constitucional.

"Efectivamente, el derecho fundamental contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² garantiza que cualquier persona pueda acudir ante los tribunales y que éstos le administren justicia pronta y expedita, pues los conflictos que surjan entre los

² "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. ..."



gobernados deben ser resueltos por un órgano del Estado facultado para ello, ante la prohibición de que los particulares se hagan justicia por sí mismos.

"Ahora, dicho mandato constitucional ahí consignado no puede ser menguado o contradicho a través de inferencias o presunciones, que no se encuentren expresamente previstas, como en el caso sucede con la 'suspensión del procedimiento laboral', ante la promoción del incidente de nulidad de notificaciones, pues considerar lo contrario, implicaría que a partir de una previsión no establecida expresamente en el ordenamiento secundario –como se pretende hacer con la suspensión del procedimiento laboral a partir de la promoción del incidente de nulidad de notificaciones– limitaría dicho derecho de una de las partes –en este caso la actora–, retardando o entorpeciendo indefinidamente la función de administrar justicia, ante un eventual paralización del procedimiento laboral, a partir, precisamente, de un supuesto no previsto expresamente en la ley.

"Así, la interpretación armónica entre la nueva regulación de los incidentes de previo y especial pronunciamiento en materia laboral (artículos 761 a 763 de la Ley Federal del Trabajo), en la que ya no se encuentra previsto que la junta laboral 'pueda ordenar que se suspenda el procedimiento', a la luz del contenido, objeto y fin del artículo 17 constitucional, permite inferir que:

"1. La Ley Federal del Trabajo derogada, sí preveía en su numeral 725, la posibilidad de que la junta ordenara la suspensión del procedimiento, ante la promoción de un incidente.

"2. Actualmente, la promoción del incidente de nulidad de notificaciones no conlleva que se suspenda el procedimiento laboral, ya que la norma no lo dispone expresamente en sus artículos 761 a 763 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

"3. La particularidad de que los incidentes sean de previo y especial pronunciamiento, sólo significa que éstos tienen relación inmediata con el negocio principal, por lo que deben ser resueltos de manera previa al dictado del fondo del asunto –en este caso, antes del laudo–.

"4. La no previsión de suspensión de procedimiento de manera expresa en la norma laboral vigente, no puede tener el alcance de menguar, retardar o entor-



pecer indefinidamente la función de administrar justicia, esto es, de continuar el trámite hasta antes del dictado del laudo –con la acotación de que este tribunal considera que el incidente sí debe resolverse previo al dictado del laudo–, pues considerar lo contrario, sería tanto como inobservar el derecho fundamental previsto en el artículo 17 constitucional.

"A mayor abundamiento, la interpretación que aquí se realiza, es acorde con lo señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis *****, en donde, en lo que interesa sostuvo: ' (se transcribe).

"De donde se obtiene que el Alto Tribunal del País, consideró que los incidentes de previo y especial pronunciamiento, son aquellos que suspenden el procedimiento en lo sustancial hasta en tanto no se resuelva la cuestión ventilada en él, es decir, la pretendida suspensión no paraliza la consecución de actos procesales, sino únicamente en lo sustantivo, lo que debe entenderse en el sentido de que no se puede dictar la resolución definitiva antes de resolverse el tema incidental.

"En otras palabras, la suspensión del procedimiento a que hace referencia la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se entiende en el sentido de que lo que objetiva y materialmente se suspende es el dictado de la sentencia, resolución o laudo, hasta en tanto se resuelva previamente el incidente planteado, no del procedimiento; por lo que éste debe continuar y sólo en caso de que la incidencia no se haya resuelto para cuando se esté en posibilidad de pronunciar el fallo definitivo, será hasta ese momento que debe suspenderse tal decisión final.

"En otro orden de ideas, en adición a lo expuesto, este tribunal colegiado considera que el aquí quejoso fue quien decidió no comparecer a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, en virtud de que de autos queda demostrado que éste tenía conocimiento del juicio, previo al desahogo de la citada audiencia.

"Efectivamente, de las constancias que integran el expediente natural, se observa que si bien el demandado compareció al juicio el seis de noviembre de



dos mil diecisiete –pues así se aprecia del sello de recepción del escrito de incidente de nulidad que éste promovió–, en donde hizo alusión de manera clara al número de expediente y las partes, cierto es que también en el apartado de hechos, bajo protesta de decir verdad, manifestó:

"... sucede que el día miércoles primero de noviembre de dos mil diecisiete, acudí ante las instalaciones que ocupa esta autoridad con la finalidad de verificar si se había efectuado un convenio entre yo y el *****, por lo que al llegar ante usted se me informó que existía una demanda instaurada en mí contra por el *****, por lo que al no haber sido notificado nunca de la misma ni tampoco obra de autos que la notificación cumpla con los requisitos de la Ley Federal del Trabajo, solicito se declare la nulidad de dicha notificación y se proceda conforme a derecho. ...'

"Lo cual pone de manifiesto, que desde el día uno de noviembre tuvo conocimiento de la demanda laboral y, por ende, del juicio iniciado, en donde tenía el carácter de demandado.

"Por lo que si al presentar el escrito, hizo alusión al número de expediente, así como a las partes de la controversia laboral, atendiendo a la lógica, ello conlleva a considerar que tuvo acceso al expediente de mérito y, por ende, que estaba en condiciones de –por lo menos– acudir a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas, habida cuenta que ésta se celebró hasta el nueve de noviembre del citado año, es decir, ocho días después de que el hoy quejoso compareciera ante la junta responsable y tres días después de que se presentase el escrito de incidente de nulidad.

"Circunstancias que indefectiblemente llevan a afirmar que la incomparecencia del quejoso a la audiencia de ofrecimiento y admisión de pruebas sólo a él le es atribuible, pues quedó corroborado que tuvo pleno conocimiento del juicio iniciado en su contra y se impuso de los autos, por lo que contaba con la oportunidad de acudir a la audiencia de mérito, sin que lo hubiese hecho.

"Bajo esas premisas, es inconcuso que los motivos de queja formulados son infundados."



CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. Se actualiza la oposición de criterios denunciada entre los órganos contendientes, pues fijaron una postura distinta sobre un mismo tema jurídico.

La figura de la contradicción de tesis fue establecida con el propósito de salvaguardar el principio de seguridad jurídica ante criterios opuestos y, así desarrollar una 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, independientemente 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, INDEPENDIEMENTE 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)

En el caso concreto, los Tribunales Colegiados que participan adoptaron criterios jurídicos opuestos sobre un mismo punto de derecho, a saber: si los incidentes de previo y especial pronunciamiento en el juicio laboral tienen como efecto suspender el procedimiento.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región sustentó que en materia laboral los incidentes de previo y



especial pronunciamiento tienen como efecto suspender el procedimiento principal; agregó que su continuación puede controvertirse a través del juicio de amparo directo, si las actuaciones practicadas afectan las defensas del quejoso y trascienden al resultado del laudo.

En contraposición a esta tesis, el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región sostuvo que en materia laboral, la promoción del incidente de nulidad de actuaciones, considerado de previo y especial pronunciamiento, no es susceptible de suspender el procedimiento y, por tanto, el juzgador debe continuar con su sustanciación.

Puede advertirse que un tribunal afirma lo que otro niega y, por tanto, como se anunció, existe contradicción de tesis.

No es obstáculo a esta conclusión el hecho de que uno de los órganos colegiados que aquí participan haya analizado un tema relacionado con un incidente de nulidad de actuaciones y el otro se haya pronunciado sobre un incidente de acumulación, pues lo cierto es que los dos se refirieron, en lo general, a los incidentes de previo y especial pronunciamiento y a la posibilidad de suspender el procedimiento. Tampoco obsta que en un caso se haya declarado fundado el concepto de violación y, en el otro, fundado pero inoperante.

Por último, los Tribunales Colegiados de Circuito analizaron los mismos preceptos legales; a saber, los artículos 761, 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo, aun cuando el Primer Tribunal Colegiado del Centro Auxiliar de la Octava Región sólo haya invocado el artículo 762, pues lo cierto es que a lo largo de su sentencia hizo alusión al texto de los tres artículos.

La materia de la contradicción de tesis se centra en determinar si en el juicio laboral, la promoción de los incidentes de previo y especial pronunciamiento tiene como efecto suspender el procedimiento.

QUINTO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que sustenta esta Segunda Sala, conforme al cual la promoción de incidentes de previo y especial pronunciamiento no suspende el procedimiento laboral.



A tal conclusión se llega de la interpretación sistemática de los artículos 761, 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo, que permite concluir que la promoción de éstos no es susceptible de suspender el procedimiento.

El texto de las normas a la letra dice:

"Artículo 761. Los incidentes se tramitarán dentro del expediente principal donde se promueve, salvo los casos previstos en esta ley."

"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 en una audiencia o diligencia se promueva incidente de falta de personalidad, se sustanciará de inmediato oyendo a las partes y se resolverá, continuándose el procedimiento.

"En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento.

"Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial en esta ley se resolverán de plano oyendo a las partes."

Ser de "*previo y especial pronunciamiento*", conlleva como características primordiales que la incidencia se encuentre relacionada con el negocio principal y que la determinación que al respecto se realice, sea previa a la emisión del laudo. Motiva la integración de una litis, tan preponderante como la de fondo, que se define antes que ésta.

La decisión que se dicte en un incidente no es sólo declarativa, pues pueden tener efectos sobre la controversia principal.

Sin embargo, de manera alguna implica que el trámite de una incidencia deba suspender el procedimiento en lo general, ya que si ésta hubiera sido la



intención, el legislador lo hubiera asentado en la propia Ley Federal del Trabajo, lo que no sucede en el caso.

Esta afirmación se corrobora con las reformas que al respecto ha sufrido la legislación laboral.

Así es, la Ley Federal del Trabajo (antes de su reforma de cuatro de enero de mil novecientos ochenta) disponía textualmente lo siguiente:

"Artículo 725. Las cuestiones incidentales, salvo los casos previstos en esta ley, se resolverán juntamente con lo principal, a menos que la Junta estime que deben resolverse previamente o que se promuevan después de dictado el laudo. En estos casos, la Junta podrá ordenar que se suspenda el procedimiento o que se tramite el incidente por cuerda separada y citará a las partes a una audiencia, en la que después de oírlos y recibir las pruebas, dictará resolución."

En esta norma el legislador dispuso aspectos generales sobre la tramitación y resolución de los incidentes en el juicio laboral, fue explícito en señalar que la Junta podía "*ordenar la suspensión del procedimiento*", cuestión que no formó parte de las nuevas reglas para la sustanciación y resolución de los incidentes, incluyendo aquellos de previo y especial pronunciamiento, pues el actual artículo 761 de la Ley Federal del Trabajo a la letra ordena:

"Artículo 761. Los incidentes se tramitarán dentro del expediente principal donde se promueve, salvo los casos previstos en esta ley."

Y, por su parte el artículo 763 establece:

"Artículo 763. Cuando en una audiencia o diligencia se promueva incidente de falta de personalidad, se sustanciará de inmediato oyendo a las partes y se resolverá, continuándose el procedimiento.

"En los demás casos a que se refiere el artículo anterior, se señalará día y hora para la celebración de la audiencia incidental, que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, en la que las partes podrán ofrecer y desahogar pruebas documentales e instrumentales para que de inmediato se resuelva el incidente, continuándose el procedimiento.



"Los incidentes que no tengan señalada una tramitación especial en esta ley se resolverán de plano oyendo a las partes."

Si el legislador hubiese mantenido la posibilidad de la "*suspensión del procedimiento laboral*", ante la promoción de un incidente de previo y especial pronunciamiento, al momento de redactarse las nuevas reglas para la sustanciación y resolución de éstos lo hubieran plasmado expresamente, ya que, incluso, buscó regular de manera conjunta la temática de las incidencias en materia de trabajo, para lo cual, trasladó el contenido del artículo 725 a un diverso apartado que comprende de los artículos 761 al 730, sin que en los primeros tres preceptos, en los que se establece las reglas de trámite y resolución, hubiera contemplado la "*suspensión del procedimiento*".

La supresión "*podrá ordenar que se suspenda el procedimiento*" en la actual ley encuentra su razón de ser en el derecho de los particulares de que se administre justicia pronta y expedita, como lo ordena el artículo 17 constitucional. Así, si bien pueden promoverse incidencias de previo y especial pronunciamiento, éstas no dilatarán o entorpecerán el litigio principal.

La interpretación armónica entre la nueva regulación de los incidentes de previo y especial pronunciamiento en la que ya no se encuentra previsto que la junta laboral "*pueda ordenar que se suspenda el procedimiento*", permite inferir que la ley derogada sí preveía tal posibilidad ante la promoción de un incidente y que actualmente, las incidencias no conllevan que se suspenda el procedimiento laboral, pues la ley de la materia no lo dispone expresamente. La particularidad de que los incidentes sean de previo y especial pronunciamiento significa que éstos tienen relación inmediata con el negocio principal, por lo que deben ser resueltos de manera previa al dictado del fondo del asunto.

La no previsión de suspensión de procedimiento de manera expresa en la norma vigente obedece a la finalidad de que las incidencias no pueden tener el alcance de retardar o entorpecer indefinidamente la función de administrar justicia, esto es, se debe continuar el trámite hasta antes del dictado del laudo, pues considerar lo contrario, sería inobservar el derecho fundamental previsto en el artículo 17 de la Ley Suprema.



Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 67/2004-SS,³ sostuvo:

"... Por su parte el *Diccionario Jurídico Mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Novena Edición, en la página 1665, del Tomo relativo a las letras de la I a la O, define la palabra 'incidente' en los siguientes términos: Incidente I. (del latín *incidere*, que significa sobrevivir, interrumpir, producirse) los incidentes son procedimientos que tienden a resolver controversias de carácter adjetivo relacionadas inmediata y directamente con el asunto principal ...

"De lo anterior, podemos concluir que los incidentes son las cuestiones que se promueven durante la tramitación de un juicio y tienen relación inmediata con el negocio principal.

"Por lo que respecta a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, tanto la doctrina como la jurisprudencia han coincidido en manifestar que son aquellos que suspenden el procedimiento en lo sustancial hasta en tanto no se resuelva la cuestión ventilada en él ..."

Los incidentes de previo y especial pronunciamiento, son aquellos que suspenden el procedimiento **en lo sustancial** hasta que se resuelva la cuestión ventilada en ellos, es decir, la pretendida suspensión no paraliza la consecución de actos procesales, sino únicamente en lo sustantivo, lo que debe entenderse en el sentido de que no se puede dictar el laudo o resolución definitiva antes de resolverse el tema incidental.

Es por ello que la suspensión del procedimiento se entiende en el sentido de que lo que objetiva y materialmente se suspende es el dictado de la sentencia o laudo, hasta que se resuelva previamente el incidente planteado, por lo que éste debe continuar y sólo en caso de que la incidencia no se haya resuelto

³ De donde derivó la tesis de rubro: "NULIDAD. EN EL PROCEDIMIENTO LABORAL ES IMPROCEDENTE EL INCIDENTE QUE SE INTERPONE CON APOYO EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 762 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, EN CONTRA DE ACTUACIONES DISTINTAS A NOTIFICACIONES.", que aparece publicada en: (Novena Época. Registro digital: 181091. Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, materia laboral, tesis 2a./J. 92/2004, página 284).



para cuando se esté en posibilidad de pronunciar el fallo definitivo, será hasta ese momento que debe suspenderse el pronunciamiento de la decisión final.

Por tanto el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO. SU PROMOCIÓN Y TRÁMITE NO SUSPENDEN EL PROCEDIMIENTO LABORAL. De la interpretación sistemática de los artículos 761, 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo se concluye que la promoción y el trámite de los incidentes de previo y especial pronunciamiento no suspenden el procedimiento laboral, en virtud de que "ser de previo y especial pronunciamiento" conlleva como características primordiales que la incidencia se encuentre relacionada con el negocio principal y que la determinación que al respecto se realice sea previa a la emisión del laudo. Sin embargo, ello no implica que el trámite de una incidencia deba suspender el procedimiento en lo general, ya que si ésta hubiera sido la intención del legislador, lo habría asentado en la propia Ley Federal del Trabajo; esta afirmación se corrobora con las reformas que al respecto ésta ha tenido, pues al momento de redactarse las nuevas reglas para la sustanciación y resolución de dichos incidentes se hubiera plasmado expresamente, ya que, incluso, se buscó regular de manera conjunta la temática de las incidencias en materia de trabajo, para lo cual se trasladó el contenido del artículo 725 de la ley aludida (vigente hasta el 30 de abril de 1980), a un diverso apartado que comprende del artículo 761 al 770, sin que en los primeros tres preceptos, en los que se establecen las reglas de trámite y resolución, hubieran previsto la "suspensión del procedimiento". En ese sentido, la supresión en la actual ley del texto "la Junta podrá ordenar que se suspenda el procedimiento" (previsto en el artículo 725 citado), encuentra su razón de ser en el derecho de los particulares a que se administre justicia pronta y expedita, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal. Desde otro aspecto, la suspensión del procedimiento debe entenderse en el sentido de que lo que objetiva y materialmente se suspende es el dictado de la sentencia o laudo, hasta que se resuelva previamente el incidente planteado, por lo que éste debe continuar y sólo en caso de que la incidencia no se haya resuelto para cuando se esté en posibilidad de pronunciar el fallo definitivo, será hasta ese momento en que deba suspenderse el pronunciamiento de la decisión final.

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, Luis María Aguilar Morales y Yasmin Esquivel Mossa (ponente). Los Ministros José Fernando Franco González Salas y presidente Javier Laynez Potisek emiten 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: La tesis de jurisprudencia de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES POR INCOMPLETOS." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 72, diciembre de 1974, tercera parte, página 49, con número de registro digital: 238467.

La tesis de jurisprudencia 108 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Tomo VI, Materia Común, página 85, con número de registro digital: 917642.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de marzo de 2020 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO. SU PROMOCIÓN Y TRÁMITE NO SUSPENDEN EL PROCEDIMIENTO LABORAL.

De la interpretación sistemática de los artículos 761, 762 y 763 de la Ley Federal del Trabajo se concluye que la promoción y el trámite de los incidentes de previo y especial pronunciamiento no suspenden el procedimiento laboral, en virtud de que "ser de previo y especial pronunciamiento" conlleva como características primordiales que la incidencia se encuentre relacionada con el negocio principal y que la determinación que al respecto se realice sea previa a la emisión del laudo. Sin embargo, ello no implica que el trámite de una incidencia deba suspender el procedimiento en lo general, ya que si ésta hubiera sido la intención del legislador, lo habría asentado en la propia Ley Federal del Trabajo; esta afirmación se corrobora con las reformas que al respecto ésta ha tenido, pues al momento de redactarse las nuevas reglas para la sustanciación y resolución de dichos incidentes se hubiera plasmado expresamente, ya que, incluso, se buscó regular de manera conjunta la temática de las incidencias en materia de trabajo, para lo cual se trasladó el contenido del artículo 725 de la ley aludida (vigente hasta el 30 de abril de 1980), a un diverso apartado que comprende del artículo 761 al 770, sin que en los primeros tres preceptos, en los que se establecen las reglas de trámite y resolución, hubieran previsto la "suspensión del procedimiento". En ese sentido, la supresión en la actual ley del texto "la Junta podrá ordenar que se suspenda el procedimiento" (previsto en el artículo 725 citado), encuentra su razón de ser en el derecho de los particulares a que se administre justicia pronta y expedita, como lo ordena el artículo 17 de la Constitución Federal. Desde otro aspecto, la suspensión del procedimiento debe entenderse en el sentido de que lo que objetiva y materialmente se suspende es el dictado de la sentencia o laudo, hasta que se resuelva previamente el incidente planteado, por lo que éste debe continuar y sólo en caso de que la incidencia no se haya resuelto para cuando se esté en posibilidad de pronunciar el fallo definitivo, será hasta ese momento en que deba suspenderse el pronunciamiento de la decisión final.

2a./J. 18/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 490/2019. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro



Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. 6 de febrero de 2020. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

Tesis y criterio contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región, con residencia en Cancún, Quintana Roo, al resolver el amparo directo 471/2012 (cuaderno auxiliar 748/2012), el cual dio origen a la tesis aislada número XXVII.1o.(VIII Región) 20 L (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTES DE PREVIO Y ESPECIAL PRONUNCIAMIENTO EN EL JUICIO LABORAL. SU EFECTO ES SUSPENDER EL PROCEDIMIENTO PRINCIPAL Y SU CONTINUACIÓN PUEDE CONTROVERTIRSE EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, SI LAS ACTUACIONES PRACTICADAS EN ÉL AFECTAN LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y TRASCIENDEN AL RESULTADO DEL LAUDO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1372, con número de registro digital: 2002806, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el amparo directo 39/2019 (cuaderno auxiliar 369/2019).

Tesis de jurisprudencia 18/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecinueve de febrero de dos mil veinte.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo directo 39/2019 (cuaderno auxiliar 369/2019), resuelto por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, derivó la tesis aislada (XI Región)1o.7 L (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN MATERIA LABORAL. SU PROMOCIÓN NO SUSPENDE EL PROCEDIMIENTO.", 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 III, enero de 2020, página 2590, con número de registro digital: 2021416.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de marzo 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 martes 17 de marzo 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

ACUERDO NÚMERO A/028/2017 QUE MODIFICA LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-016-CRE-2016, ESPECIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS PETROLÍFEROS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE JUNIO DE 2017. ES INCONSTITUCIONAL AL NO SER PERMISIBLE QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA MODIFICARA ESA NORMA OFICIAL A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO UNILATERAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN.

La motivación de la indicada Norma Oficial Mexicana revela que su expedición atendió a la necesidad de regular la calidad de los petrolíferos y al imperativo de evitar riesgos en la salud de las personas y en el medio ambiente, mientras que la justificación de su indicado acuerdo modificatorio mira a revelar cambios en la situación económica y de competitividad en la comercialización de la gasolina; por tanto, al no existir correlación entre la connotación ambiental del origen de la Norma y las razones de índole comercial y económica que justificaron su cambio, es claro que éste no obedeció a la desaparición notoria, evidente e incontrovertible de las causas que motivaron la expedición de la Norma Oficial Mexicana. Así, el Acuerdo Número A/028/2017 que modifica la NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, es inconstitucional, porque no era permisible, bajo ninguna forma, que la Comisión Reguladora de Energía modificara dicha Norma Oficial a través del procedimiento unilateral establecido en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, al no quedar insubsistentes aquellas causas.

2a. V/2020 (10a.)

Amparo en revisión 610/2019. Gabriel Ricardo Quadri de la Torre. 15 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María



Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Iveth López Vergara e Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SUPUESTOS PARA SU MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.

El artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización establece que para la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas, por regla general, debe seguirse el procedimiento que para su elaboración prevén los diversos artículos 44 a 47 del mismo ordenamiento legal –en el que intervienen tanto las dependencias públicas encargadas de la regulación o control del producto, servicio, método, proceso, actividad o materia a normalizar, como una pluralidad de entes que integran los Comités Consultivos Nacionales de Normalización y, más aún, conlleva un esquema de participación ciudadana–; excepcionalmente, el artículo 51 en comento permite que esa modificación o cancelación se realice en forma sumaria y unitaria sin seguir aquel procedimiento cuando sea indudable que no subsisten las causas que dieron lugar a la Norma Oficial Mexicana. Así, tratándose de la materia medioambiental, este supuesto de excepción adquiere una connotación rigurosa porque, para que pueda actualizarse, es indispensable que se esté frente a la existencia de hechos o circunstancias que permitan inteligir en forma notoria, evidente e incontrovertible que han desaparecido las razones que originaron la norma. Por el contrario, cuando exista incertidumbre fáctica o científica en cuanto a si han quedado insubsistentes esas razones, la modificación de la Norma Oficial Mexicana necesariamente deberá configurarse a través de la sustanciación del procedimiento ordinario de modificación, en el que rigen los principios de precaución y participación ciudadana.

2a. VI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 610/2019. Gabriel Ricardo Quadri de la Torre. 15 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía



voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Iveth López Vergara e Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Del artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, se advierte que el procedimiento ordinario de modificación de las Normas Oficiales Mexicanas se orienta hacia la existencia de un pluralismo valorativo de carácter técnico-científico, e inclusive social, en la determinación del modo en que debe regularse una determinada actividad o materia en el Estado mexicano. En ese sentido, el principio de precaución ambiental, aplicado a ese procedimiento exige que la ponderación sobre la subsistencia del daño o riesgo de daño al ambiente que implique expedir una norma oficial, deba realizarse de la forma más informada posible y a través de la intervención y valoración de profesionales especializados en la materia; de centros de investigación científica o tecnológica, así como de los colegios de profesionales que formen parte de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización respectivos. Ello es así, porque la valoración basada en el principio de precaución se compromete con una evaluación científica lo más completa posible y, si fuera viable, identificando, en cada fase, el grado de certidumbre científica que exprese la gravedad del impacto o un peligro o daño al medio ambiente o sobre la salud de la población, incluida su persistencia, reversibilidad y demás efectos colaterales. En ese proceso valorativo, la participación ciudadana se vuelve indispensable, en tanto permite efectuar un análisis más completo del impacto que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada. En suma, la conjunción de la participación ciudadana y la aplicación del principio de precaución ambiental tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones democráticos, informados e inclusivos, en los que diferentes voces sean escuchadas y consideradas, tratándose de los riesgos que conllevaría, para el medio ambiente, la creación o la modificación de una Norma Oficial Mexicana.

2a. VII/2020 (10a.)



Amparo en revisión 610/2019. Gabriel Ricardo Quadri de la Torre. 15 de enero de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Javier Laynez Potisek. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Iveth López Vergara e Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de marzo de 2020 a las 10:09 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 119/2016.

En sesión de 12 de septiembre de 2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz transgredió en perjuicio del Municipio actor el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al omitir la entrega de diversos recursos económicos relacionados con el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016 (FORTAFIN A-2016) y el Fondo de Caminos y Puentes Federales (Capufe), así como el pago de intereses correspondiente.

Si bien comparto el sentido de la sentencia, disiento de la condena al pago de intereses por mora en relación con el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016 y el Fondo de Caminos y Puentes Federales.

La condena al pago de los intereses referidos se basó, respecto del FORTAFIN A-2016, tomando en cuenta el reconocimiento expreso del tesorero del Estado de Veracruz de que está pendiente de pago la cantidad de \$1'050,000.00, pues previamente ya había realizado la entrega parcial de \$450,000.00. En la sentencia se concluyó que el Ejecutivo Local debe pagar intereses a partir del 21 de diciembre de 2016 (un día después de que realizó el primer pago parcial) hasta que se realice la entrega del monto faltante.

No comparto la decisión de condenar al pago de intereses por mora con base en la inferencia de fechas derivadas del pago parcial realizado por la autoridad deman-



dada; pues como de las constancias del expediente no consta la fecha en que esos recursos debieron ser entregados al Municipio actor, no puede imponerse al demandado esa carga económica con base en meras suposiciones.

En relación con el Fondo Capufe, la autoridad demandada reconoció el adeudo de \$2'639,545.30; por lo que en la sentencia se condenó al Ejecutivo Local al pago de intereses *generados a partir de la fecha en que efectivamente se debieron de ministrar los recursos al Municipio actor*.

No comparto la decisión de condenar al pago de intereses por mora estableciendo un periodo genérico; pues como de las constancias del expediente tampoco consta la fecha en que esos recursos debieron ser entregados al Municipio actor, no puede imponerse al demandado esa carga económica suponiendo que la entrega de esos recursos fue extemporánea.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 119/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de junio de 2019 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 67, Tomo IV, junio de 2019, página 3615, con número de registro digital: 28776.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 139/2016.

En sesión de 9 de agosto de 2018, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz transgredió en perjuicio del Municipio actor el principio de integridad de los recursos municipales consagrado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al omitir la entrega de diversos recursos económicos relacionados con el Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), el Fondo para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF) y el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016 (FORTAFIN A-2016), así como el pago de intereses correspondiente.

Si bien comparto el sentido del proyecto, disiento de la condena al pago de intereses por mora en relación con el Fondo para el Fortalecimiento Financiero para la Inversión A-2016.



La condena al pago de los intereses referidos se basó en el reconocimiento expreso del tesorero del Estado de Veracruz de que está pendiente de entrega la cantidad de \$5'502,753.20 por concepto de FORTAFIN A-2016, por lo que se condenó al Ejecutivo Local a pagar intereses, *a partir del día en que efectivamente el Estado debió ministrar los recursos del fondo al Municipio.*

No comparto la decisión de condenar al pago de intereses por mora estableciendo un periodo genérico, pues como de las constancias del expediente no consta la fecha en que esos recursos debieron ser entregados al Municipio actor, no puede imponerse al demandado esa carga económica con base en meras suposiciones.

Por las razones expuestas es que disiento de las consideraciones mencionadas.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 139/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo IV, junio de 2019, página 3453 con número de registro digital 28773.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/2017.

En sesión de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos declarar procedente y fundada la controversia constitucional 2/2017. En consecuencia, se sobreseyó respecto de diversos artículos de la legislación local, se declaró la invalidez de lo actuado en el procedimiento de responsabilidades administrativas, así como del decreto del Congreso que lo aprobó. Respetuosamente, no comparto los argumentos ni la conclusión de la mayoría, como a continuación explicaré.

I. Antecedentes del asunto

La Auditoría de Puebla inició un proceso de fiscalización en contra de la administración pública del Ayuntamiento de Tehuacán, Puebla, por el periodo comprendido del 15 de febrero al 31 de diciembre de 2014. La Auditoría nunca



hizo del conocimiento del síndico del Ayuntamiento dicha fiscalización ni su resultado.

El 15 de diciembre de 2016, el Congreso Local publicó el dictamen con Minuta de decreto que presentó la Comisión Inspector de la Auditoría estatal en el que se establecieron sanciones administrativas por los resultados de la fiscalización de la cuenta pública del Municipio de Tehuacán. A la presidenta municipal, se le impuso una sanción económica, la inhabilitación por 12 años y la destitución del cargo. Al decir de la parte actora, fue mediante dicha publicación que el Municipio por primera vez tuvo conocimiento del proceso de fiscalización y de sus resultados.

Inconforme con lo anterior, el Municipio de Tehuacán promovió controversia constitucional contra el Congreso y la Auditoría Locales. Específicamente, impugnó (i) la omisión de notificación formal e intervención al síndico municipal, respecto de los resultados del proceso de fiscalización, así como del inicio del procedimiento de responsabilidades administrativas contra la presidenta municipal; (ii) la sanción e inminente ejecución de la resolución del procedimiento, consistente en la destitución, inhabilitación e imposición de una sanción económica a dicha funcionaria; y, (iii) la constitucionalidad de diversos artículos de la Constitución, Ley Orgánica Municipal y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, todos del Estado de Puebla.

II. Razones de la mayoría

Después de sobreseer respecto de los preceptos locales impugnados ante la ausencia de conceptos de invalidez que los controvertieran, la Segunda Sala estimó fundada la controversia constitucional en relación con el resto de los actos impugnados. Sostuvo que no existía constancia que acreditara que el síndico y la presidenta municipal de Tehuacán hubieran sido notificados personalmente del procedimiento de responsabilidades administrativas seguido contra dicha funcionaria, ni tampoco del resultado del proceso de fiscalización al Municipio, de ahí que quedaba acreditada la omisión alegada. En consecuencia, se declaró la invalidez de lo actuado en el procedimiento administrativo de responsabilidades (destitución, inhabilitación y sanción económica) seguido contra la presidenta municipal.

Al estimarse fundado lo anterior, la Sala consideró innecesario estudiar los demás conceptos de invalidez y ordenó al Congreso Local la reposición del procedimiento de responsabilidades administrativas, dando la intervención debida al Ayuntamiento actor conforme al artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal.



III. Razones del disenso

Considero que en el presente caso el Municipio carecía de legitimación para promover una controversia constitucional y, por ende, la misma debía declararse improcedente.

Por una parte, contrariamente a lo que sostuvo la mayoría, no advierto cómo la omisión de notificar personalmente al síndico del Ayuntamiento de Tehuacán sobre el inicio y los resultados del proceso de fiscalización de la cuenta pública municipal llevada a cabo por la Auditoría del Estado de Puebla pueda vulnerar las atribuciones constitucionales de dicho Municipio. No considero, por lo mismo, que dicha omisión de mera legalidad pueda actualizar la procedencia de un medio de impugnación de carácter extraordinario como la controversia constitucional para remediarla.

De la letra del artículo 105, fracción I, inciso i),¹ de la Constitución Federal, se desprende claramente que cuando el conflicto planteado en controversia constitucional se suscite entre **un Estado y uno de sus Municipios**, como sucedió en este asunto, el medio de impugnación, únicamente, es procedente para resolver "*sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales*". Estimo, en consecuencia, que en este supuesto litigioso específico en principio no pueden analizarse cuestiones de mera legalidad.

Si bien es criterio reiterado de esta Suprema Corte que en vía de controversia constitucional se pueden examinar todo tipo de violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² también lo es que en dicho medio de impugnación por regla general sólo pueden analizarse violaciones constitucionales, pues su propósito fundamental es garantizar la regularidad constitucional, particularmente el pleno ejercicio de las competencias establecidas por la Carta Magna a favor de los órganos públicos legitimados para promoverla. La controversia constitucional no está diseñada, en cambio, para prote-

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 Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 98/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", número de registro digital: 193259.



ger de manera difusa los derechos fundamentales de los gobernados³ ni mucho menos para reparar todas las violaciones a las normas jurídicas de carácter secundario en que pudieran incurrir las autoridades mexicanas. Una violación de legalidad ordinaria, por consiguiente, únicamente, puede ser analizada en vía de controversia constitucional excepcionalmente y en la medida en que se encuentre íntimamente vinculada a la afectación de una competencia de un órgano primario del Estado.⁴

En esta tesitura, el artículo 115, fracción IV, párrafo cuarto, de la Constitución Federal establece expresamente que dentro de las atribuciones constitucionales de los Congresos de los Estados de la República se encuentra la fiscalización de la cuenta pública de sus Municipios.⁵ Si de la lectura integral de la demanda se advierte claramente que el Municipio de Tehuacán en ningún momento controvierte las facultades del Congreso de Puebla o de la Auditoría Superior del Estado para fiscalizar su cuenta pública, ni tampoco invoca un principio de afectación a las competencias propias derivada del ejercicio de la auditoría respectiva por los órganos estatales, entonces la Segunda Sala no podía pronunciarse respecto de violaciones relacionadas con el referido procedimiento de fiscalización a la cuenta pública municipal.

En el supuesto sin conceder que efectivamente hubiera alguna violación al procedimiento de fiscalización en los términos que establece la legislación del Estado de Puebla, esto no hacía automáticamente procedente la controversia constitucional para remediarlos. El Municipio actor tenía que haber demos-

³ Véase la controversia constitucional 62/2016 (mayoría de 9 votos), página 36, así como la tesis aislada P. LIII/2009, cuyo rubro es: "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ES LA VÍA ADECUADA PARA ALEGAR VIOLACIONES A LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD EN SU PERJUICIO, POR PARTE DEL ARTÍCULO 57, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL.", número de registro digital: 165749.

⁴ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", número de registro digital: 2010668.

⁵ **Artículo 115.** ...

"IV. ...

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución."



trado, además, cómo es que dichas violaciones por parte del Congreso y de la auditoría estatal afectaban el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, máxime que, como se dijo, la auditoría sí cuenta con claras facultades constitucionales para auditar al Municipio.

Por otra parte, considero que el Municipio actor tampoco tenía legitimación para impugnar el procedimiento de responsabilidades administrativas seguido por la auditoría estatal en contra de su presidenta municipal ni, por tanto, la Segunda Sala podía emitir en esta vía un pronunciamiento de fondo al respecto. Además de que este procedimiento estaba encaminado única y exclusivamente a determinar responsabilidades administrativas de la presidenta municipal en lo individual, éste todavía no era definitivo, pues como establece el artículo 73 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla vigente en ese momento, contra una resolución que imponga sanciones administrativas procedía el recurso de revocación ante la propia autoridad.⁶ Estimo, por lo mismo, que es incorrecto sostener, como hace la mayoría, que en el caso resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 14/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA NOTIFICACIÓN DE UN ACTO QUE PUEDE AFECTAR AL MUNICIPIO, POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN, DEBE HACERSE EN FORMA PERSONAL AL AYUNTAMIENTO POR CONDUCTO DEL SÍNDICO (ESTADO DE MÉXICO).", pues la destitución de la funcionaria municipal claramente no deriva de un procedimiento de juicio político fundamentado en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Federal, sino de un procedimiento de responsabilidades administrativas. Considero que los mecanismos son diferentes y, por tanto, no pueden tratarse indistintamente.

Por estas razones, estimo que en la presente controversia constitucional debía haberse sobreesido respecto de todos los actos impugnados por el Municipio de Tehuacán.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 2/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de septiembre de 2019 a las

⁶ **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla,** (Derogado el 29 de diciembre de 2017).

"Artículo 73. Las resoluciones que impongan sanciones administrativas, podrán ser impugnadas por el servidor público ante la propia autoridad, mediante recurso de revocación, que se interpondrá dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la resolución recurrida."



10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 443.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 14/99, P./J. 98/99, P. LIII/2009 y P./J. 42/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos IX, abril de 1999, página 277, X, septiembre de 1999, página 703 y XXX, diciembre de 2009, página 1254, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, respectivamente.

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 31 de marzo de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

