



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 80  
TOMO I**

Noviembre de 2020

Pleno y Primera Sala



# 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 80**  
**TOMO I**

Noviembre de 2020

Pleno y Primera Sala

## 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 .....	XIII
Advertencia .....	XV
Épocas .....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II) .....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II) .....	XXXVII

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis .....

5

#### ■ 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 .....

19

## ■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 667

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 735

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias..... 941

#### ■ Subsección 2

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 957

## ■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 1045

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 1057

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias..... 1131

## ■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 2

Por contradicción de tesis ..... 1147

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 1819

## ■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección 1

Por reiteración..... 1849

### ■ Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia ..... 1935

## ■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

#### ■ Subsección 3

Ministro Presidente ..... 2243

### ■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal ..... 2263

## ■ NOVENA PARTE

### Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2383
Índice de Ejecutorias .....	2417
Índice de Votos .....	2429
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	2507
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	2541
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal .....	2543
Índice en Materia Constitucional.....	2545
Índice en Materia Penal .....	2555
Índice en Materia Administrativa.....	2563
Índice en Materia Civil.....	2573
Índice en Materia Laboral .....	2581
Índice en Materia Común.....	2587
Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	2599
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2613
Índice de Ordenamientos .....	2641

## 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 K (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)**

<b>PRIMERA ÉPOCA</b>	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
<b>SEGUNDA ÉPOCA</b>	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.
<b>TERCERA ÉPOCA</b>	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
<b>CUARTA ÉPOCA</b>	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

### **SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

<b>QUINTA ÉPOCA</b>	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.
<b>SEXTA ÉPOCA</b>	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><b>SÉPTIMA ÉPOCA</b></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 arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<p><b>OCTAVA ÉPOCA</b></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 86 <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><b>NOVENA ÉPOCA</b></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><b>DÉCIMA ÉPOCA</b></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 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA O DE UN RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE DECRETA EL SOBRESIEMIENTO, DICTADOS POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA POR ESTIMAR QUE LA RESPONSABLE NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN LA MATERIA EN LA QUE INCIDE EL ACTO RECLAMADO Y, EN SU CASO, A LA NATURALEZA DE LAS AUTORIDADES CONSIDERADAS COMO RESPONSABLES.**

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron sobre el Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer del recurso de queja interpuesto contra el acuerdo de desechamiento de la demanda dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta al estimar que no se está ante actos de autoridad para efectos del juicio de amparo. La Segunda Sala determinó que la competencia para conocer del recurso de queja interpuesto contra el auto que desecha la demanda o del recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento, en ambos casos por estimar que no se está ante actos de autoridad, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, pues de ese modo al resolverse el conflicto no se prejuzgará sobre el fondo de ese medio de defensa atendiendo al criterio residual previsto en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, sin que se actualicen los supuestos de excepción establecidos en las fracciones II del artículo 50 y III del diverso 51 de ese ordenamiento legal; en cambio, la Primera Sala sostuvo que para determinar qué Tribunal Colegiado de Circuito es el competente para conocer de un recurso



de queja interpuesto contra la determinación del Juez de Distrito que desecha la demanda por estimar que no se está ante actos de autoridad, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de las señaladas como responsables.

Criterio jurídico: De la interpretación sistemática de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se sigue que la competencia para conocer de un recurso de queja contra el auto de desechamiento de la demanda o de un recurso de revisión contra la sentencia que decreta el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que la responsable no es autoridad para efectos del juicio de amparo, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en la materia en la que incide el acto reclamado y, en su caso, a la naturaleza de las autoridades consideradas como responsables.

Justificación: Aun cuando la Primera Sala no abordó la problemática relativa a la competencia para conocer del recurso de revisión respectivo, a fin de generar seguridad jurídica sobre el criterio que debe prevalecer, el estudio contempló los Tribunales Colegiados de Circuito que deben conocer tanto del recurso de queja como del recurso de revisión interpuestos contra el acuerdo que desecha la demanda y decreta el sobreseimiento en el juicio, respectivamente. Para determinar la competencia por materia del Tribunal Colegiado de Circuito que debe conocer de un recurso de queja interpuesto contra el auto de desechamiento de la demanda o de un recurso de revisión contra el sobreseimiento dictado por un Juez de Distrito con competencia mixta, por estimar que las responsables no son autoridades para efectos del juicio de amparo debe atenderse, en principio, a la naturaleza del acto reclamado. Complementariamente, podrá considerarse a la naturaleza de las autoridades estimadas como responsables respecto de las cuales no se hubiera desechado la demanda de amparo o sobreseído en el juicio, toda vez que en algunos casos no basta con atender a la naturaleza del acto reclamado.

#### **P./J. 13/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 81/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 29 de octubre de 2019.



Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra Luis María Aguilar Morales, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 155/2016, del que derivó la tesis aislada 2a. LVIII/2017 (10a.), de título y subtítulo, "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo I, abril de 2017, página 1067, con número de registro digital: 2014107; y,

Tesis 2a./J. 115/2018 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL SOBRESEIMIENTO DICTADO POR NO ESTAR FRENTE A ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 993; , con número de registro digital: 2018288; y,

Tesis 2a./J. 52/2019 (10a.), de título y subtítulo: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE QUEJA CONTRA EL AUTO DE DESECHAMIENTO POR ESTIMAR QUE LA DEMANDADA NO ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.", aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de marzo de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo II, marzo de 2019, página 1579, con número de registro digital: 2019531; y



El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 331/2018.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 13/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO EN TORNO AL INTERÉS JURÍDICO POR AFECTACIÓN REAL Y ACTUAL A UN DERECHO SUBJETIVO. CASOS EN LOS QUE UNA RESOLUCIÓN DE SOBRESEIMIENTO NO HACE QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA MATERIA.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes examinaron medios de impugnación en amparo indirecto que tenían como antecedente haberse decretado el sobreseimiento en un primer juicio de amparo por falta de interés jurídico, por no haberse acreditado un derecho subjetivo específico, y examinaron si en el segundo juicio se actualizaba o no la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo. Al respecto, llegaron a soluciones contrarias, puesto que para uno no procede un nuevo juicio promovido por el mismo quejoso contra la misma autoridad y respecto al mismo acto, por constituir dicho sobreseimiento cosa juzgada; mientras que para el otro sí procede, porque las razones o circunstancias que sustentaron la decisión de improcedencia en el juicio previo no provocaron la inejecitabilidad de la acción de amparo de modo absoluto.

Criterio jurídico: La causa de improcedencia de cosa juzgada prevista en el artículo 61, fracción XI, de la Ley de Amparo, puede operar excepcionalmente cuando en un juicio previo se haya desechado una demanda o decretado el sobreseimiento, en la inteligencia de que no basta que en el primer juicio se haya determinado que el quejoso carece de interés jurídico para llegar a la conclusión de que ello, por sí solo, implica la inatacabilidad del mismo acto a través de un diverso juicio constitucional, pues necesariamente se deben analizar las razo-



nes que llevaron al órgano jurisdiccional a esa conclusión, ya que no todas ellas conllevan un pronunciamiento que impide la impugnación del acto de autoridad en un juicio de amparo ulterior.

Justificación: Por regla general, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que una resolución de sobreseimiento no constituye cosa juzgada y, por consiguiente, no impide promover un nuevo juicio de amparo en el que se impugne el mismo acto o norma general; asimismo, ha establecido que existen excepciones al respecto, en virtud de que la causa de improcedencia de cosa juzgada opera por diversas circunstancias, en tanto no sólo se actualiza cuando en una sentencia ejecutoria se haya resuelto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, sino también con motivo del desechamiento de una demanda o el sobreseimiento en el juicio cuando se ha determinado la inatacabilidad de los actos a través de un diverso juicio constitucional, con la condición de que tal determinación obedezca a razones o circunstancias que hagan efectivamente inejercitable la acción de amparo de modo absoluto, con independencia del juicio en que se haya efectuado. Ahora bien, considerando que el interés jurídico, cuando se hace descansar en la afectación real y actual de un derecho subjetivo, es materia de prueba y, partiendo de la base de que el promovente del amparo debe demostrar los dos supuestos que lo integran, es decir, su titularidad respecto del derecho subjetivo reconocido por la ley y el perjuicio que le causa el acto de autoridad, la improcedencia por falta de dicho interés puede derivar de las siguientes hipótesis: I. Falta de titularidad de un derecho subjetivo tutelado por la ley; II. Ausencia de agravio personal y directo, esto es, inexistencia de un perjuicio, en virtud de que el acto de autoridad no incide en la esfera jurídica del promovente del juicio de amparo; III. Falta de idoneidad de pruebas concretas; y, IV. Omisión de aportar las pruebas conducentes para acreditar el interés jurídico. Si bien, respecto de los primeros dos supuestos, el sobreseimiento decretado en el primer juicio de amparo por falta de interés jurídico (con fundamento en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo) ocasionaría que en un segundo juicio de amparo promovido por el mismo quejoso, contra la misma autoridad y acto reclamado, se actualizara la diversa causa de improcedencia prevista en la fracción XI del precepto citado, por existir un pronunciamiento sobre el tema específico; ello no ocurre con los últimos dos supuestos, porque la falta de interés jurídico se genera por la insuficiencia o ausencia de pruebas, lo que no implica un pronunciamiento en cuanto a la exis-



tencia del derecho subjetivo tutelado o el agravio en la esfera jurídica del quejoso, sino únicamente sobre la ausencia de medios probatorios idóneos que acrediten la titularidad del derecho subjetivo que estima afectado el peticionario del amparo. De ahí la importancia de atender a las razones o circunstancias que condujeron a que en un primer juicio de amparo el órgano jurisdiccional resolviera sobreseer por falta de interés jurídico, para determinar si éstas son insuperables o no. En este sentido, si las razones o circunstancias que llevaron a sobreseer no hacen inejercitable la acción de amparo, con independencia de que esa determinación adquiriera firmeza, ya sea porque no haya sido recurrida o habiéndolo sido se confirme, ello no impedirá promover un nuevo juicio de amparo contra el mismo acto. De esta forma, si el sobreseimiento en el primer juicio se sustentó en la falta de demostración del interés jurídico del quejoso, bajo la hipótesis de insuficiencia o ausencia de pruebas para acreditar ser titular de un derecho subjetivo, ello no constituye una razón que predomine, impidiendo que se promueva un nuevo amparo. En suma, debe considerarse que no se produce la inejecitabilidad de la acción de modo absoluto cuando en el primer juicio se haya omitido allegar pruebas, ni cuando las que se hayan ofrecido resulten insuficientes, esto es, eventualmente las pruebas en un segundo juicio de amparo no tendrían que ser forzosamente todas "nuevas", considerando, por ejemplo, que una prueba que aisladamente no haya sido suficiente en un primer juicio para demostrar la titularidad de un derecho subjetivo puede, en cambio, ser suficiente si se le adminicula con otra novedosa, susceptible de generar la convicción necesaria; entonces, al segundo juicio (que podría examinarse, por no existir cosa juzgada) se podría aportar nuevamente una prueba inicialmente ofrecida, pero agregando otras que la robustezcan o perfeccionen, para que en su conjunto brinden certeza.

#### **P./J. 16/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 456/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. 13 de agosto de 2020. Once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez



Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Luis María Aguilar Morales.  
Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, al resolver la queja 406/2017, la cual dio origen a la tesis aislada III.5o.T.1 K (10a.), de título y subtítulo: "COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA ESTA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE LA MATERIA, CUANDO EN UN JUICIO PREVIO, EN EL QUE SE IMPUGNÓ UN ACTO OMISIVO, SE SOBRESEYÓ POR NO ACREDITAR EL INTERÉS JURÍDICO, AL NO APORTARSE PRUEBAS PARA ELLO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de febrero de 2018 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo III, febrero de 2018, página 1405, con número de registro digital: 2016156, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 66/2017.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 16/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

### **RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DE TRÁMITE DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DICTADOS EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN SE INTERRUMPE CUANDO SE PRESENTA OPORTUNAMENTE ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO QUE DICTÓ LA RESOLUCIÓN QUE MOTIVÓ EL ACUERDO RECURRIDO O ANTE LA OFICINA DE CORRESPONDENCIA COMÚN A LA QUE PERTENECE DICHO ÓRGANO.**

Hechos: Las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciaron de manera discrepante en torno a determinar si se interrumpe o no el cómputo del plazo para la interposición del recurso de reclamación cuando



se presenta oportunamente ante el Tribunal Colegiado que dictó la resolución que motivó el acuerdo recurrido o ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenece dicho órgano, cuando se impugna un auto del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Criterio jurídico:** El cómputo del plazo previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo se interrumpe cuando el recurso de reclamación se presenta oportunamente ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la resolución que motivó el acuerdo recurrido o ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenece dicho órgano, cuando se impugna un auto dictado por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un amparo directo en revisión.

**Justificación:** Si bien la regla interpretativa prevaleciente durante la vigencia de la Ley de Amparo para los casos en que la interposición de un recurso de reclamación se hiciera ante un órgano jurisdiccional distinto al que pertenecía el Presidente que dictó el acuerdo de trámite impugnado, era que tal presentación no interrumpía el cómputo del plazo para su interposición, por lo cual éste debía seguir corriendo de manera que, si para cuando se remitía al órgano correspondiente ya se había agotado el plazo, su interposición debía estimarse extemporánea. De una nueva interpretación del artículo 104 de la Ley de Amparo, y en aras de favorecer en todo momento a las personas la protección más amplia en términos del artículo 1o. constitucional, así como salvaguardar los derechos de acceso a un recurso judicial efectivo, a la tutela judicial, a la seguridad jurídica y de progresividad, previstos en los artículos 14 y 17 constitucionales, este Alto Tribunal considera que el vacío legal del que adolece el referido precepto legal, debe subsanarse interpretándolo en el sentido de considerar que la presentación de un recurso de reclamación contra acuerdos del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la resolución que motivó el acuerdo que se pretende impugnar, o bien, ante la Oficina de Correspondencia Común a la que pertenezca tal órgano colegiado, debe tenerse por válida y, por tanto, es susceptible de interrumpir el cómputo del plazo para su interposición, siempre que ello acontezca dentro del de tres días previsto en el referido artículo 104. Una interpretación contraria impondría una restricción no prevista en la norma reglamentaria y vulneraría el artículo 17 constitucional, poniendo de manifiesto una limitación regresiva al dere-



cho de acceso a la justicia, pues el hecho de que no se tenga certeza legal ante quién debe presentarse el recurso de reclamación, no puede ser atribuido al recurrente y menos aún su incumplimiento puede acarrear la preclusión de su derecho de impugnación. Lo anterior, en la inteligencia de que a fin de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga conocimiento oportuno de la interposición de dicho recurso ante los referidos órganos jurisdiccionales, en términos de lo previsto en el Acuerdo General Número 12/2014, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los servidores públicos responsables del uso del Módulo de Intercomunicación (MINTERSCJN) deben remitir a esta Suprema Corte mediante dicho sistema, al día siguiente al en que sea recibido en el Tribunal Colegiado de Circuito, el escrito en el que se haga valer el referido medio de impugnación.

#### P./J. 14/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 560/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 10 de agosto de 2020. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los recursos de reclamación 240/2019, 279/2019, 934/2019, 750/2019 y 824/2019, los cuales dieron origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 136/2019 (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA ACUERDOS DEL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE ÓRGANOS JURISDICCIONALES QUE CONOCIERON EN PREVIA INSTANCIA, INTERRUMPE EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 33/2016 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de octubre de 2019 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo II, octubre de 2019, página 1511, con número de registro digital: 2020756; y,



El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de reclamación 1671/2019.

**Nota:** El Acuerdo General Número 12/2014, de diecinueve de mayo de dos mil catorce, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a los lineamientos que rigen el uso del Módulo de Intercomunicación para la transmisión electrónica de documentos entre los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y la propia Suprema Corte citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 2372, con número de registro digital: 2494.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 14/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

## **REPRESENTACIÓN EN CASO DE FALLECIMIENTO DE LA PARTE QUEJOSA. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO NO PUEDE SER EQUIPARADO AL REPRESENTANTE LEGAL DEL FALLECIDO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al analizar si el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo puede considerarse como "representante legal" para los efectos del artículo 16 de la propia legislación, llegaron a soluciones contrarias.

Criterio jurídico: El autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo no puede equipararse al representante legal a que hace referencia el artículo 16 de la propia legislación, para efectos de la representación del quejoso que fallece.

Justificación: El representante legal tiene originariamente las facultades y obligaciones para instaurar el procedimiento, por lo que esa figura no es equiparable a la del autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, entre otras razones, porque los requisitos previstos para la representación legal o el otor-



gamiento del mandato no pueden tenerse por satisfechos con la sola presentación de una promoción como en el caso de las autorizaciones que se otorgan en términos amplios, aun cuando puedan acompañarse de facultades para intervenir en el juicio en el que se le autoriza. Por tanto, el representante legal del fallecido es el único que puede continuar con el juicio en tanto interviene el representante de la sucesión de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, no así el autorizado en términos amplios del artículo 12 de la propia legislación.

### P./J. 15/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 323/2019. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito. 28 de abril de 2020. Once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### Tesis y/o criterios contendientes:

El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Quinto Circuito, al resolver la queja 157/2017, la cual dio origen a la tesis aislada V.2o.C.T.5 K (10a.), de título y subtítulo: "AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE FACULTADES PARA CONTINUAR EL JUICIO AL FALLECIMIENTO DEL QUEJOSO QUE LO DESIGNÓ, PUES ESTA ENCOMIENDA RECAE EN EL REPRESENTANTE LEGAL HASTA EN TANTO INTERVIENE LA SUCESIÓN, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 16 DE LA PROPIA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de septiembre de 2018 a las 10:30 horas y en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2281, con número de registro digital: 2017873; y,

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, al resolver el amparo directo 507/2018 (cuaderno auxiliar 1056/2018).



El Tribunal Pleno, el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 15/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**SECRETARIO DE JUZGADO EN FUNCIONES DE JUEZ DE DISTRITO. PARA JUSTIFICAR ESA CALIDAD EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA, BASTA CON QUE MENCIONE EN LA ANTEFIRMA DE LA RESOLUCIÓN QUE SE ENCUENTRA AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA ACTUAR CON TAL CARÁCTER.**

Hechos: La Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la forma en que un secretario en funciones de Juez de Distrito debe justificar que actúa con tal carácter al dictar sentencias, llegaron a soluciones distintas, ya que para la Primera Sala basta con que el secretario mencione que se encuentra autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal, mientras que para la Segunda Sala es necesario que en la sentencia se transcriba el documento que autoriza al secretario para fungir como Juez de Distrito.

Criterio jurídico: La calidad de secretario en funciones de Juez de Distrito al dictar una sentencia, se justifica cuando éste menciona en la antefirma de la resolución que se encuentra autorizado por el Consejo de la Judicatura Federal para actuar con ese carácter.

Justificación: La sola manifestación de esa autorización goza de la presunción de certeza, en tanto que el Consejo de la Judicatura Federal tiene facultades para autorizar al secretario del juzgado para desempeñar las funciones de Juez de Distrito en la ausencia del titular, y dichas actuaciones deben ser autorizadas por el secretario de Acuerdos respectivo, quien tiene fe pública. Lo anterior se refuerza en virtud de que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a esta última, no prevén mayores formalidades para el ejercicio de



tal encomienda; esto, sin menoscabo de que el quejoso, en su caso, pueda demostrar la ilegalidad de tal actuación.

### P./J. 17/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 371/2019. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 4 de mayo de 2020. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Disidentes: Yasmín Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández y Javier Laynez Potisek. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Alfredo Uruchurtu Soberón.

### Tesis y/o criterios contendientes:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 615/96, el cual dio origen a la tesis aislada 1a. II/97, de rubro: "SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL SECRETARIO DEL JUZGADO DE DISTRITO AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LA SOLA MENCIÓN DE ESTA CIRCUNSTANCIA EN LA ANTEFIRMA GOZA DE LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, enero de 1997, página 189, con número de registro digital: 199517; y,

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 4/2011, la cual dio origen a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 67/2011, de rubro: "SECRETARIO AUTORIZADO POR EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL PARA SUPLIR AL JUEZ DE DISTRITO. CASOS EN QUE TIENE FACULTADES PARA DICTAR SENTENCIA A FIN DE PRESERVAR LA ACTIVIDAD NORMAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 853, con número de registro digital: 161460.

El Tribunal Pleno, el veintinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 17/2020 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.





## 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 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR NORMAS LOCALES (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 119 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS LOCALES DEBEN SER ACORDES CON EL DISEÑO INSTITUCIONAL ESTABLECIDO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**



**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER UN PLAZO DIVERSO AL MÁXIMO DE CUARENTA DÍAS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 117, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA FECHA DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESPUESTA, O DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO PARA SU NOTIFICACIÓN", 121, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LO QUE COMENZARÁ A COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA ADMISIÓN", 123, PÁRRAFO PRIMERO, 126, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUIEN DEBERÁ ACATAR LA RESOLUCIÓN EN UN PLAZO NO MAYOR DE CINCO DÍAS HÁBILES", Y 127, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN UN PLAZO MÁXIMO DE CINCO DÍAS" Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL PLAZO MENCIONADO EN LA FRACCIÓN II DEL PRESENTE ARTÍCULO", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LEGISLACIÓN LOCAL QUE OMITIÓ LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 143, FRACCIÓN XIII, Y PÁRRAFO ÚLTIMO DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, RELATIVOS A LA ORIENTACIÓN A UN TRÁMITE ESPECÍFICO, ASÍ COMO LA POSIBILIDAD DE QUE LA RESPUESTA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, COMO RESULTADO DE LA RESOLUCIÓN A UN RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DENTRO DE LOS PLAZOS LEGALMENTE PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 143, FRACCIÓN VI, DE DICHA LEY GENERAL, PUEDA VOLVER A IMPUGNARSE A TRAVÉS DEL RECURSO DE REVISIÓN (FUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS NO ESTABLECIÓ LOS SUPUESTOS REFERIDOS).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PREVENCIÓN AL RECURRENTE, POR UNA SOLA OCASIÓN, SI EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO NO CUMPLE ALGUNO DE LOS REQUI-**



**SITOS ESTABLECIDOS EN LEY Y EL ORGANISMO GARANTE QUE CORRESPONDA NO CUENTA CON ELEMENTOS PARA SUBSANARLOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 121 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS NO ESTABLECIÓ EXPRESAMENTE LA PREVENCIÓN EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN DEBERÍA SER SÓLO EN UNA OCASIÓN, COMO TAXATIVAMENTE LO PREVÉ LA LEY GENERAL DE LA MATERIA).**

**VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA PARA REGULAR LAS EXCUSAS DE LOS COMISIONADOS INTEGRANTES DE SUS ORGANISMOS GARANTES PARA CONOCER UN CASO CONCRETO, LA ATRIBUCIÓN DE SU PLENO PARA NOMBRAR AL COMISIONADO QUE DEBERÁ CONOCERLO, LA POSIBILIDAD DE QUE LAS PARTES RECUSEN CON CAUSA A UN COMISIONADO Y LA ATRIBUCIÓN DEL REFERIDO PLENO PARA CALIFICAR LA PROCEDENCIA O NO DE LA RECUSACIÓN (ARTÍCULO 122 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS COMISIONADOS INTEGRANTES DE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN TENER ACCESO A LA INFORMACIÓN CLASIFICADA PARA DETERMINAR SU NATURALEZA, SEGÚN SE REQUIERA, SUJETO A LA NORMATIVA ESTABLECIDA POR LOS SUJETOS OBLIGADOS PARA SU RESGUARDO O SALVAGUARDA (ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL QUE, EN SU CASO, CONSULTEN LOS COMISIONADOS DE MANERA INDISPENSABLE PARA LA RESOLUCIÓN DEL ASUNTO, DEBERÁ MANTENERSE CON ESE CARÁCTER, SALVO QUE ESTÉ RELACIONADA CON VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 125 DE**



**LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS NO ESTABLECIÓ EL SUPUESTO REFERIDO).**

**XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN RESOLVER POR ESCRITO EL RECURSO DE REVISIÓN, DE MANERA FUNDADA Y MOTIVADA, ESPECIFICANDO QUE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA PUEDE SER IMPUGNADA POR LOS PARTICULARES ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 126, SALVO SUS PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUIEN DEBERÁ ACATAR LA RESOLUCIÓN EN UN PLAZO NO MAYOR DE CINCO DÍAS HÁBILES" Y CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ORGANISMO GARANTE, AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN, PODRÁ EXCEPCIONALMENTE DIVULGAR LOS DATOS PERSONALES, SIEMPRE QUE REALICE UNA VALORACIÓN Y EMITA UNA RESOLUCIÓN DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA. EN CASO DE DETERMINARSE LA PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEBERÁ EXPLICITAR LAS RAZONES POR LAS QUE SE AFIRMA QUE LOS BENEFICIOS SOCIALES DE DIVULGAR LA INFORMACIÓN SERÁN MAYORES A LA EVENTUAL AFECTACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. FACULTAD DEL ORGANISMO GARANTE DE DIVULGAR DATOS PERSONALES DE UN PARTICULAR CUANDO LOS BENEFICIOS SOCIALES SEAN MAYORES A LA AFECTACIÓN DE LOS INTERESES DEL PARTICULAR, LUEGO DE LA APLICACIÓN DE UNA PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO, SUPUESTO DE EXCEPCIÓN NO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 126, PÁRRAFO CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ORGANISMO GARANTE, AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN, PODRÁ EXCEPCIONALMENTE DIVULGAR LOS DATOS PERSONALES, SIEMPRE QUE REALICE UNA VALORACIÓN Y EMITA UNA RESOLUCIÓN DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA. EN CASO DE DETERMINARSE LA PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEBERÁ EXPLICITAR LAS RAZONES POR LAS QUE SE AFIRMA QUE LOS BENEFICIOS SOCIALES DE DIVULGAR LA INFORMACIÓN SERÁN MAYORES A LA EVENTUAL AFECTACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES", DE LA**



**LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PLAZO MÁXIMO PARA LA RESOLUCIÓN DE UN RECURSO DE REVISIÓN, UNA VEZ CERRADA LA INSTRUCCIÓN EN EL SUPUESTO EN QUE ÉSTE SE INTERPONGA EN CONTRA DE LA FALTA DE RESPUESTA A UNA SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LA OMISSION LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 127 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS NO ESTABLECIÓ EL PLAZO REFERIDO).**

**XIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES DEL RECURSO DE REVISIÓN EMITIDAS POR LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULO 128 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS RESOLUCIONES DEL RECURSO DE REVISIÓN EMITIDAS POR LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBERÁN PUBLICARSE Y LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN INFORMAR SOBRE SU CUMPLIMIENTO, OBSERVANDO LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 129, SALVO SU PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE CONFORMIDAD CON EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO CUARTO DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. FACULTAD DEL ORGANISMO GARANTE DE SEÑALAR A LOS SUJETOS OBLIGADOS QUE LA INFORMACIÓN QUE DEBAN PROPORCIONAR SEA CONSIDERADA COMO OBLIGACIÓN DE TRANSPARENCIA PROACTIVA, NO A LA RELATIVA A LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA COMUNES, COMO DISPONE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 129, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE CON-**



**FORMIDAD CON EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO CUARTO DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. OBLIGACIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN DETERMINEN QUE SE INCURRIÓ EN UNA PROBABLE RESPONSABILIDAD POR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES PREVISTAS EN LAS LEYES DE LA MATERIA, DE HACERLA DEL CONOCIMIENTO DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL SUJETO OBLIGADO RESPECTIVO (ARTÍCULO 130 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUPUESTOS DE IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y ADAPTADOS EN UNA LEGISLACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 131 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. SUPUESTOS DE SOBRESEIMIENTO DEL RECURSO DE REVISIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA Y ADAPTADOS EN UNA LEGISLACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 132 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS RESOLUCIONES DEL RECURSO DE REVISIÓN EMITIDAS POR LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SON DEFINITIVAS, VINCULATORIAS E INATACABLES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS, INCLUIDOS LOS SINDICATOS Y PARTIDOS POLÍTICOS (ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. REGULACIÓN LOCAL QUE PREVÉ EL TRÁMITE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS**



**RESOLUCIONES DEL RECURSO DE REVISIÓN EMITIDAS POR LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULOS 134, 135 Y 136 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA RESOLUCIÓN QUE EMITAN LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL RECURSO DE REVISIÓN PODRÁ SER IMPUGNADA ANTE EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES O ANTE EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULO 137 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA REGULACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR LO QUE LA RÉPLICA DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS DE LA LEY GENERAL EN LA LEY LOCAL NO IMPLICAN UNA INVASIÓN DE COMPETENCIAS (ARTÍCULO 138 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. REGULACIÓN EN LA LEY LOCAL DEL PLAZO Y LA FORMA PARA PRESENTAR EL RECURSO DE INCONFORMIDAD QUE NO SE AJUSTA A LAS DISPOSICIONES RELATIVAS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 139 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS NO ESTABLECIÓ LOS SUPUESTOS REFERIDOS).**

**XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 117, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES A LA FECHA DE LA NOTIFICACIÓN DE LA RESPUESTA, O**



**DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO PARA SU NOTIFICACIÓN", 121, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR LO QUE COMENZARÁ A COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA ADMISIÓN", 123, PÁRRAFO PRIMERO, 126, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "QUIEN DEBERÁ ACATAR LA RESOLUCIÓN EN UN PLAZO NO MAYOR DE CINCO DÍAS HÁBILES" Y CUARTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ORGANISMO GARANTE, AL RESOLVER EL RECURSO DE REVISIÓN, PODRÁ EXCEPCIONALMENTE DIVULGAR LOS DATOS PERSONALES, SIEMPRE QUE REALICE UNA VALORACIÓN Y EMITA UNA RESOLUCIÓN DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA. EN CASO DE DETERMINARSE LA PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN, LA RESOLUCIÓN DEBERÁ EXPLICITAR LAS RAZONES POR LAS QUE SE AFIRMA QUE LOS BENEFICIOS SOCIALES DE DIVULGAR LA INFORMACIÓN SERÁN MAYORES A LA EVENTUAL AFECTACIÓN DE LOS INTERESES DE LOS PARTICULARES", 127, FRACCIONES II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN UN PLAZO MÁXIMO DE CINCO DÍAS" Y III, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL PLAZO MENCIONADO EN LA FRACCIÓN II DEL PRESENTE ARTÍCULO" Y 129, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE CONFORMIDAD CON EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO CUARTO DE LA PRESENTE LEY", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE SUBSANE LA OMISIÓN LEGISLATIVA FUNDADA DEL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, CONSISTENTE EN ESTABLECER EL SUPUESTO DEL ARTÍCULO 143, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, RELATIVO A LA ORIENTACIÓN A UN TRÁMITE ESPECÍFICO).**

**XXVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (FUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE EL ARTÍCULO 118 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO**



**DE MORELOS Y, POR CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DE LAS DISPOSICIONES CORRESPONDIENTES DE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2016 Y SU ACUMULADA 39/2016. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA E INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

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

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escritos recibidos los días veinticinco y veintisiete de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González y Pablo Francisco Muñoz Díaz, quienes se ostentaron como procuradora general de la República y como director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovieron acción de inconstitucionalidad, en la que solicitaron 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) Poder Legislativo del Estado de Morelos.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

**3. Normas impugnadas:**

Los artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138 y 139 de la Ley de Transparen-



cia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

4. SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

#### **a) Procuradora general de la República**

5. Conforme al artículo 6o., apartado A, fracción IV, constitucional, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, tomarán como base y/o principio el establecimiento de mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos. El artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen las bases y principios en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales, en posesión de autoridades de todos los niveles de gobierno. Así también, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, obliga al Congreso de la Unión a emitir la ley general reglamentaria del artículo 6o., en el plazo de un año, contado a partir de la fecha de publicación de dicho decreto.

6. En cumplimiento a lo anterior, el Congreso Federal expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, que, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto establecer las bases para crear las instituciones que ésta contempla, así como los principios generales y procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En el mismo sentido, el artículo 2, fracciones I y IV, de la citada ley prevé, entre sus objetivos, distribuir competencias entre el órgano garante de la Federación y los de las entidades federativas y regular los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información. Así, en el título octavo, denominado "De los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública", se norma la sustanciación, entre otros, de los recursos de revisión y de inconformidad. Al respecto, el artículo 42, fracción II, faculta a los organismos garantes para conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares; en tanto que el artículo 41, fracción III, otorga específicamente al Instituto



Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales la atribución de conocer y resolver los recursos de inconformidad interpuestos por particulares en contra de resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

7. Como se advierte, en términos de la ley general que distribuye las competencias y prevé los medios de impugnación –que aplican a todos los organismos garantes–, el Congreso del Estado de Morelos no se encuentra facultado para establecer recursos que hagan efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, es decir, de acuerdo con la cláusula establecida en el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional, la ley general es, por una parte, norma distribuidora de competencias –de ahí su naturaleza general– y, por otra parte, norma exhaustiva –de ahí su naturaleza reglamentaria–, habiéndose decidido regular totalmente en ella los medios de impugnación en la materia. En efecto, del dictamen de la Comisión de Gobernación de la Sexagésima Segunda Legislatura, se desprende que la finalidad perseguida por el Congreso de la Unión fue: (i) establecer los lineamientos mínimos que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; regular los medios de impugnación, así como la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y prever las bases de coordinación entre sus integrantes; (ii) facultar al órgano garante federal para conocer y resolver los recursos de revisión que revistan interés y trascendencia; (iii) otorgar a particulares que soliciten información la posibilidad de impugnar, mediante recurso de revisión ante los organismos garantes federal y locales, las decisiones de los sujetos obligados; homologándose los plazos de respuesta de tales organismos; y, (iv) permitir la impugnación, a través del recurso de inconformidad, de resoluciones de los organismos garantes locales, cuando un peticionario considere que vulneren el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

8. Ahora bien, en el caso, acorde con lo dispuesto por los artículos 116, fracción VIII, de la Constitución Federal y quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Congreso del Estado de Morelos expidió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Estatal; sin embargo, no se ajustó a los principios y bases establecidos en el artículo 6o. constitucional y la citada ley general, pues, aun cuando pretendió adecuar la



legislación local a las reglas previstas en ésta, invadió el ámbito de competencia exclusivo del Congreso de la Unión, ya que, por mandato del Poder Revisor de la Constitución, se encontraba impedido para regular los medios de impugnación. De la confronta entre la ley general y la ley local, se observa que el Congreso Estatal estableció algunas hipótesis de forma idéntica y otras de manera diferente, como en los artículos 117, 121, 123, 126 y 127, fracciones I y II, que prevén plazos distintos para la sustanciación y resolución del recurso de revisión y omiten contemplar todos los supuestos de procedencia, violentando con ello el propósito del Constituyente Permanente para que exista una sola legislación que regule la materia y vulnerando, además, el principio de certeza jurídica, al generar confusión en los operadores jurídicos sobre la normativa aplicable. Por su parte, los artículos 137, 138 y 139, que norman la procedencia y presentación del recurso de inconformidad, son inconstitucionales, pues, como se señaló anteriormente, al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales corresponde conocer y resolver el referido medio de impugnación; por lo que las entidades federativas no están facultadas para legislar al respecto, aun cuando lo hagan en términos idénticos a los de la ley general.

### **b) Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

9. El artículo 119, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos contraviene lo dispuesto por los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116 constitucionales, por exigir que en el escrito por el que se interponga recurso de revisión se acredite la representación legal de quien lo suscriba en nombre del recurrente.

10. Lo anterior resulta violatorio de los preceptos mencionados, ya que, conforme al propio Texto Constitucional, cualquier persona tendrá acceso a la información pública, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización.

11. En efecto, la fracción controvertida, por un lado, establece un requisito que resulta claramente contrario a la fracción III del apartado A del artículo 6o. constitucional y, por otro lado, prevé un supuesto que no está contemplado en la Constitución Federal, ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; lo cual vulnera el principio de máxima publicidad y el ejerci-



cio de la prerrogativa de toda persona para buscar, recibir y difundir información de cualquier índole, sin mayor restricción que las excepciones previstas en ley, derivadas del interés público y la intimidad o vida privada.

**12.** A mayor abundamiento, la representación legal, prevista en la fracción impugnada, es distinta a la representación simple, señalada en la ley general que, en su artículo 144, fracción I, privilegia la mera designación de representante, sin mayores formalidades, por parte de las personas que pretendan interponer recurso de revisión. Por tanto, la porción normativa controvertida, al disponer que la representación sea legal, podría conllevar mayores exigencias que la simple designación de representante y, con ello, violentar la base o principio conforme al cual los procedimientos para el acceso a la información deben ser sencillos y expeditos.

**13.** En otro orden de ideas, el artículo 119, fracción VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, también resulta contrario a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116 constitucionales, ya que prevé requisitos adicionales en la tramitación del recurso de revisión y vulnera los principios de progresividad y universalidad en materia de derechos humanos.

**14.** La porción normativa cuestionada establece que el escrito por el que se interponga el recurso de revisión deberá ser firmado por el recurrente y señalar la persona autorizada para recibir notificaciones en su nombre; requisitos que, por una parte, implican una mayor carga que la establecida en el artículo 144 de la ley general –lo cual transgrede el principio de prontitud y sencillez en los procedimientos para acceder a la información– y, por otra, resultan desproporcionados con el diseño implementado en la mencionada ley que, inclusive, prohíbe formular prevenciones respecto del nombre que el solicitante de la información proporcione.

**15.** Obligar a un recurrente a firmar su escrito implica la obtención de un dato personal que lo identifica, lo cual no puede ser considerado como un requisito para ejercer el derecho de acceso a la información; máxime si se toma en cuenta que la fracción III del apartado A del artículo 6o. constitucional prevé que, en el ejercicio de esa prerrogativa, es innecesario acreditar interés alguno o justificar la utilización de la información.



**16.** Del mismo modo, al regularse de manera diversa el acceso a la información en la legislación local, se conculca, a su vez, el principio de igualdad, reconocido en el artículo 1o. de la Constitución, puesto que las personas que soliciten información en esa entidad tendrán mayores restricciones y límites para ello, lo que se traduce en un trato desigual y desproporcional que no persigue un fin constitucionalmente legítimo.

**17. TERCERO.**—Los preceptos que se consideran infringidos son los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV, VI y VIII, 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal; quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**18. CUARTO.**—Mediante proveído de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la procuradora general de la República, a la que correspondió el número 38/2016 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que actuara como instructor en el procedimiento.

**19.** En auto de veintisiete de mayo 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.

**20.** Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a la que correspondió el número 39/2016 y, tomando en consideración que entre ésta y aquella existe identidad respecto de la ley controvertida, decretó la acumulación respectiva y turnó los autos al mismo Ministro.

**21.** Mediante proveído de treinta y uno de mayo 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 y a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

**22. QUINTO.**—El Poder Legislativo del Estado de Morelos, al rendir su informe, manifestó esencialmente lo siguiente:

**23.** De conformidad con el artículo 6o., apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal, respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, establecerán mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos.

**24.** En este sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, expedida por el Congreso de la Unión, en uso de la facultad prevista en el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional, establece las bases y principios mínimos que deberán observar las Legislaturas Locales, al ejercer la competencia concurrente que se les otorga en la materia; sin que ello implique que deban legislar en los mismos términos que aquella, pues, inclusive, pueden aumentar las obligaciones o prohibiciones que contempla, como en el caso de los medios de impugnación, atendiendo a su realidad.

**25.** Lo anterior, contrario a lo argumentado por los promoventes, no violenta el espíritu del Constituyente Permanente para que exista una sola legislación en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales; pues el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución obliga al establecimiento de un marco normativo sobre lineamientos generales de coordinación, mas no a una distribución de competencias, lo que se corrobora con lo dispuesto por el artículo 1 de la ley general.

**26.** De este modo, el Congreso de la Unión no es el que establece la distribución de competencias en la materia, sino únicamente las bases conforme a las cuales, en ejercicio de sus atribuciones soberanas, la Federación y las entidades federativas se coordinarán para efectos del Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en términos de los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal y quinto transitorio del decreto por el que se expidió la ley general, que ordenó tanto al Congreso Federal como a las Legislaturas Locales armonizar las leyes relativas.



**27. SEXTO.**—El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al rendir sus informes, señaló fundamentalmente lo siguiente:

**28.** Son ciertos los actos atribuidos, consistentes en la promulgación y publicación de los artículos 117 a 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, los cuales se llevaron a cabo con fundamento en los artículos 70, fracciones XVI y XVII, inciso a), de la Constitución Estatal y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Local, que facultan al gobernador del Estado para publicar y hacer cumplir las leyes y disposiciones federales, así como promulgar y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso, a través del periódico oficial, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

**29.** Por consiguiente, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos no incurrió en violación a los preceptos constitucionales que refieren los promoventes que, inclusive, no plantean conceptos de invalidez en los que aduzcan vicios propios de tales actos. En este sentido, resulta claro que el requerimiento formulado al Poder Ejecutivo del Estado para comparecer a la presente vía obedece únicamente al cumplimiento del requisito formal conforme al cual debe llamarse al procedimiento a los órganos que hubiesen expedido y promulgado la norma impugnada; resultando aplicable, por identidad de razón, la tesis P. XV/2007, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."

#### **a) Respeto de la acción de inconstitucionalidad 38/2016**

**30.** En los conceptos de invalidez que hace valer, la procuradora general de la República no combate de manera específica cada uno de los preceptos que impugna, pues se limita a formular argumentos respecto de los artículos 117, 121, 123, 126 y 127, fracciones I y II, por considerar que prevén plazos distintos a los establecidos en la ley general para la sustanciación y resolución del recurso de revisión; y respecto de los artículos 137, 138 y 139, por estimar que



corresponde en exclusiva al Instituto Nacional de Acceso a la Información conocer y resolver el recurso de inconformidad. De esta forma, al no plantearse argumentos en particular respecto de los diversos 118, 119, 120, 122, 124, 125 y 128 a 136, debe sobreseerse en la acción, de conformidad con los artículos 19, fracción VIII y 20, fracción II, en relación con el 22, fracción VII, aplicables en virtud del artículo 59, todos de la ley reglamentaria de la materia y con apoyo en la tesis P./J. 17/2010, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."

**31.** El artículo 6o., apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal faculta tanto a la Federación como a las entidades federativas para establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que sustanciarán en el ámbito de sus respectivas competencias, sin prever plazos para tal efecto; por tanto, corresponde al Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales regular tal aspecto, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 14 constitucional.

**32.** En ese contexto, los artículos 117, 121, 123, 126 y 127 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, que regulan el recurso de revisión, se ajustan a lo dispuesto por el artículo 6o. de la Constitución Federal, además de que respetan el principio de expeditéz, que se establece en el artículo 17 de la propia Constitución, al dotar de celeridad a dicho recurso.

**33.** Por otro lado, si bien es cierto, conforme al artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional, el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir las leyes generales que reglamenten los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de autoridades de todos los niveles de gobierno; también lo es que esta previsión constituye una "cláusula abierta", al no especificarse que las leyes locales deben ser idénticas a las federales. En este orden de ideas, no puede hacerse una interpretación literal del citado precepto constitucional, dado que no existiría razón para que el Constituyente, en respeto a la autonomía de cada entidad federativa, les hubiese otorgado libertad de configuración legislativa para regular los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de



revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos, especializados e imparciales previstos en la propia Constitución; sino una interpretación funcional que permita desentrañar el verdadero sentido de dicha norma, de acuerdo con las tesis P./J. 5/2010 y P./J. 142/2001, de rubros: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES." y "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES."

**34.** De este modo, en términos de la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Federal, debe entenderse que, al haberse dispuesto que las constituciones estatales establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, conforme a los principios y bases consignados en el artículo 6o. constitucional y la ley general emitida por el Congreso de la Unión; en modo alguno, se vinculó a la Legislatura del Estado de Morelos a prever en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Local los mismos términos que la referida ley general, al encontrarnos en presencia del derecho fundamental de acceso a la justicia, cuyo contenido legal debe ser regulado por cada entidad federativa, por así haberlo dispuesto el propio Constituyente, al señalar que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, los Estados, en el ámbito de su competencia, establecerán mecanismos de acceso y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los mencionados organismos.

**35.** En otro orden de ideas, respecto de los artículos 137, 138 y 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Estatal, debe advertirse que éstos recogen lo dispuesto por la ley general en torno al recurso de inconformidad, lo que representa un beneficio para los particulares, al contar en la legislación local con información en cuanto a la procedencia, términos y órgano facultado para conocer del mismo; además de que observa el mandato establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal, en el sentido de que las autoridades, en el ámbito de su competencia, deben velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución, sino también por los previstos en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, adoptando la interpretación más favorable al derecho de que se trate.



**36.** En suma, la supuesta incompetencia del Congreso Estatal, que hace valer la procuradora general de la República, no tiene sustento, en virtud de que los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Federal y quinto y séptimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, contrario a prohibir a los Congresos Locales legislar en la materia, los obligaron a hacerlo, al disponer que, a más tardar, en un año, debían armonizar la normativa estatal, sin aumentar o disminuir los plazos previstos en ésta, en perjuicio de los solicitantes de información, respecto de los contemplados en la propia ley general. Tal es el caso de la abrogada Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, que reguló, para su época, aspectos de vanguardia, más proteccionistas, incluso, que la citada ley general, al establecer plazos más cortos, así como la afirmativa ficta ante la falta de respuesta, los cuales no pudieron ser suprimidos o adaptados para homologarlos con los de la ley general, pues ello habría significado un retroceso y, con ello, una violación al principio de progresividad.

**37.** Adicionalmente, el objeto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue establecer bases o principios mínimos, dando libertad a las entidades federativas para ir más allá en la protección del referido derecho humano; por lo que el hecho de que existan discrepancias entre la legislación general y la local no implica contravención a la primera o a la Constitución Federal, siempre que la segunda no viole el contenido de alguna de éstas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la accionante se limita a señalar que los plazos previstos en los artículos 117, 121, 123, 126 y 127, fracciones I y II, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos son distintos a los establecidos en la citada ley general, sin razonar si esa distinción perjudica a los solicitantes de información o viola lo dispuesto, en particular, por el artículo séptimo transitorio de dicha ley, sino sólo sostener que "violenta el espíritu del Constituyente Permanente para que exista una sola legislación que regule lo relativo a la materia de transparencia", lo que, como se ha expuesto, resulta falso.

- De conformidad con el artículo 115 de la abrogada Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos, el plazo para interponer el recurso de inconformidad (ahora de revisión) era de treinta días hábiles. Aunque el artículo 142 de la Ley General de Transparencia



y Acceso a la Información Pública establece un plazo de quince días para tal efecto, el plazo previsto en el citado artículo 115 no pudo reducirse en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado (artículo 117), en estricta observancia a lo dispuesto por los artículos séptimo transitorio de la ley general y 1o. de la Constitución Federal, pues, al contemplarse un plazo más amplio para interponer el recurso, se otorga una mayor protección a los titulares del derecho de acceso a la información.

- En el artículo 121 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, se prevé un plazo máximo para notificar la prevención al recurrente, a efecto de que la subsane dentro de los cinco días siguientes. Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es omisa al respecto. En este sentido, la previsión de un plazo en la normativa estatal no contraviene la legislación general, pues debe entenderse que, en este punto, se otorgó libertad de configuración a las Legislaturas Locales; aunado a que sujeta a la autoridad a un plazo y respeta el principio de certeza jurídica.

Por otro lado, la diferencia en el momento que establecen ambas leyes, a partir del cual empieza a computarse el plazo para resolver en definitiva el recurso, después de formulada una prevención (en la ley local, desde la admisión de aquél y en la ley general, del desahogo de ésta), no resulta violatoria de la Constitución, ni de la ley general, pues lo que se pretendió fue otorgar certeza jurídica a las partes y abonar a la buena técnica legislativa, al prever supuestos viables en la práctica, contrario a los contemplados en la referida ley general, que resultan inverosímiles, toda vez que, al momento de desahogar la prevención, todavía no se determina por parte del órgano garante si el recurrente subsanó las irregularidades detectadas o si ha lugar a desechar el recurso.

- El artículo 123 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos es acorde con el artículo 121 del propio ordenamiento; por lo que, aun cuando contradice lo dispuesto por el artículo 145 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ello no lo torna inconstitucional, de acuerdo con las razones expuestas en el inciso anterior.

- La reducción del plazo para resolver en definitiva, previsto en la ley general (cuarenta días, prorrogable por una sola vez hasta por otros veinte días), a



treinta días, prorrogable por una sola ocasión hasta por otros diez días, establecido en la ley local, obedece a que este plazo estaba contemplado en el artículo 112 de la abrogada ley estatal, sin que pudiera ampliarse, en términos de lo dispuesto por los artículos séptimo transitorio de la ley general y 1o. de la Constitución Federal.

- La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el artículo 150, fracción I, no establece un plazo para que el comisionado presidente turne el recurso de revisión al Ponente. En este sentido, la previsión de un plazo en el artículo 127, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos no contraviene la ley general, pues debe entenderse que, en torno a este punto, se otorgó libertad de configuración a las Legislaturas Locales, siempre y cuando respeten el contenido de los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal.

Por otro lado, la disminución del plazo para ofrecer pruebas y formular alegatos, previsto en la ley general (siete días), a cinco días, establecido en la ley estatal, obedece a que el plazo contemplado en ésta para resolver el recurso es de treinta días, prorrogables por otros diez días; mientras que, en la ley general, se contemplan cuarenta días, prorrogables por otros veinte días, para tal efecto. Luego, al reducirse el referido plazo, debía hacerse lo mismo con aquéllos previstos para otros actos, de modo que el procedimiento fuese más expedito; lo que otorga una mayor protección a las personas, pues la rapidez con que se obtenga la información resulta fundamental para el goce efectivo del derecho humano en cuestión.

**38.** En otro orden de ideas, deben desestimarse los argumentos que el promovente pretende sustentar en el dictamen de la Comisión de Gobernación de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso de la Unión, respecto del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; pues las exposiciones de motivos no constituyen elementos determinantes de validez de las leyes, al no formar parte del cuerpo de un ordenamiento; resultando aplicables las tesis P./J. 15/1992 y 1a. LXXXV/2007, de rubros: "LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN." y "PROCESO LEGISLATIVO. LAS RAZONES EXPUESTAS POR LOS ÓRGANOS QUE PARTICIPAN EN ÉL Y QUE NO FUERON REFLEJADAS EN



LAS DISPOSICIONES LEGALES PROMULGADAS EN EL DECRETO RESPECTIVO, NO FORMAN PARTE DEL CUERPO LEGAL DE UN ORDENAMIENTO, POR LO QUE EN SU INTERPRETACIÓN NO PUEDEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NO INCORPORADOS EN EL TEXTO DE LA DISPOSICIÓN LEGAL DE QUE SE TRATE."

**39.** Finalmente, no se actualiza la supuesta violación al principio de seguridad jurídica, alegada por el accionante, en atención a que los solicitantes de información, conforme a la ley local impugnada, tienen pleno conocimiento de los plazos relativos.

#### **b) Respetto de la acción de inconstitucionalidad 39/2016**

**40.** El artículo 119, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, conforme al cual el escrito por el que se interponga el recurso de revisión deberá contener el nombre del recurrente o de su representante legal, es acorde con el artículo 117 del propio ordenamiento, que prevé que el solicitante lo haga por sí mismo o a través de su representante; sin que esto último pueda entenderse en perjuicio del derecho de acceso a la información pública, al no existir diferencia entre los conceptos "representante" y "representante legal".

**41.** El representante legal será aquella persona que, conforme a las figuras e instituciones jurídicas, pueda serlo; sin que necesariamente deba ser una norma expresa la que otorgue tal carácter. Durante el procedimiento, debe acreditarse, sin embargo, dicha representación, pues, de lo contrario, se generaría incertidumbre sobre el carácter con que actúa quien dice representar a otro, propiciando, incluso, el robo de identidad para efectos procesales.

**42.** Al margen de lo anterior, la inclusión de una figura novedosa, como la del representante del interesado que, de suyo, aumenta las posibilidades de impugnación, nada tiene que ver con la exigencia de un interés legítimo para acceder a la información pública. La decisión de nombrar o no un representante es libre y no condiciona en absoluto el acceso a la información pública; de ahí que el concepto de invalidez planteado por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública parta de una premisa errónea, al no exi-



girse como requisito sine qua non la designación de un representante para tener acceso a dicha información.

**43.** Así también, debe tenerse en cuenta que, aunque corresponde a la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de un supuesto general, hipotético y abstracto; el reglamento se encargará de establecer el cómo de ese mismo supuesto. De este modo, será en el Reglamento de Información Pública y Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos donde se regule la hipótesis prevista en el citado artículo 119, fracción I, atendiendo al derecho de acceso a la justicia, consagrado en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Federal.

**44.** Por otro lado, resulta falto de lógica el diverso planteamiento del accionante, en cuanto a que la exigencia de firma en el escrito por el que se interponga el recurso es desproporcionada, al preverse en la ley general que contenga el nombre, además de que implica la obtención de un dato personal innecesario; pues la principal consecuencia de la firma es determinar quién es el peticionario, que será el que ostente la titularidad del derecho de respuesta. Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia mexicana, conforme a la cual cualquier petición o escrito dirigido a una autoridad, incluso, en procedimientos administrativos o jurisdiccionales, debe tener la firma de quien promueve; siendo aplicables las tesis de rubros: "DERECHO DE PETICIÓN. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS SÓLO ESTÁN OBLIGADAS A CONTESTAR LAS SOLICITUDES A LAS PERSONAS QUE LAS SIGNAN Y NO A QUIENES APARECEN EN EL CONTEXTO DE DICHA SOLICITUD.", "FIRMA. PROMOCIONES QUE CARECEN DE ELLA.", "DOCUMENTOS. SI NO ESTÁN FIRMADOS POR SU AUTOR, CARECEN DE VALOR, AUNQUE ADMITA HABERLOS CONFECIONADO." y "PROMOCIONES, FALTA DE FIRMA EN LAS."

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

#### CONSIDERANDO:

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



y su acumulada, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos c)<sup>1</sup> y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al plantearse la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos y la Constitución Federal.

**47. SEGUNDO.**—En principio, se deben precisar las normas que se tendrán como impugnadas en el presente asunto.

**48.** De la lectura integral de los escritos por los que se promovieron las acciones, se advierte que la procuradora general de la República impugna los artículos 117 a 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, correspondientes a los capítulos I, Del recurso de revisión ante el instituto y II, Del recurso de inconformidad ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, del título noveno, De los medios de impugnación, de dicho ordenamiento; por estimar que el Congreso del Estado no se encuentra facultado para legislar en materia de procedimientos relacionados con los derechos en cuestión.

**49.** En este sentido, resulta infundado el motivo de sobreseimiento aducido por el Poder Ejecutivo Estatal, en cuanto a que la accionante no combate de

---

<sup>1</sup> 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, que a la letra dispone:

**"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."



manera específica todos los preceptos que impugna, sino únicamente los artículos 117, 121, 123, 126 y 127, fracciones I y II, por prever plazos distintos a los de la ley general en lo relativo al recurso de revisión, así como 137 a 139, por corresponder al Instituto Nacional, de forma exclusiva, el conocimiento y resolución del recurso de inconformidad; pues, independientemente de que atribuya a éstos vicios en particular, plantea respecto de todos los citados, de manera general, la incompetencia del órgano legislativo local.

**50.** Por otro lado, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna destacadamente las fracciones I y VIII del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, comprendido dentro de aquellos cuya invalidez demandó la procuradora general de la República; por estimar que los requisitos que prevén en relación con el recurso de revisión obstaculizan el ejercicio del derecho de acceso a la información.

**51.** Así pues, deben tenerse como impugnados los artículos 117 a 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

**52. TERCERO.**—Por cuestión de orden, se debe primero analizar si las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas oportunamente.

**53.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

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

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

**54.** Conforme al artículo 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.



**55.** En el caso, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos se publicó en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de abril de dos mil dieciséis; por tanto, el plazo de treinta días naturales para promover las acciones inició el veintiocho de abril y concluyó el veintisiete de mayo de dos mil dieciséis.

**56.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el veinticinco y veintisiete de mayo de dos mil dieciséis, según consta al reverso de las fojas treinta y nueve y ciento siete del expediente; por lo que debe concluirse que fueron presentadas oportunamente.

**57. CUARTO.**—Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

#### **a) Respecto de la acción de inconstitucionalidad 38/2016**

**58.** El artículo 105, fracción II, inciso c),<sup>2</sup> 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.

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

"...

<sup>2</sup> 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.



"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. ..."

**59.** De acuerdo con el citado precepto, el procurador general de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales.

**60.** En el caso, suscribe el escrito Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el presidente de la República el tres de marzo de dos mil quince (foja cuarenta y uno del expediente).

**61.** Dicha funcionaria promueve la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, ordenamiento de carácter estatal, por lo que cuenta con legitimación para hacerlo.

**62.** Apoya la anterior conclusión, la tesis P./J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés, «con número de registro digital: 188899» del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 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."

### **b) Respeto de la acción de inconstitucionalidad 39/2016**

**63.** El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.

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

"...

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

**64.** Por su parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de



las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

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

**65.** En el caso, suscribe el escrito 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; lo que acredita con la copia certificada de su credencial, expedida por el director general de administración de dicho instituto (foja ciento trece del expediente).

**66.** Conforme al artículo 29, fracciones I y II, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos,<sup>3</sup> corresponde al director general de Asuntos Jurídicos la representación legal en asuntos jurisdiccionales, así como la promoción de acciones de inconstitucionalidad:

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

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

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las con-

<sup>3</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de febrero de dos mil catorce y aún vigente; debiéndose entender, en todo caso, de conformidad con el artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que a la letra dispone:

"**Octavo.** Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición respecto del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, se entenderán referidas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales."



troversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran. ..."

**67.** Sin perjuicio de lo anterior, la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública exige, como requisito para promover acciones de inconstitucionalidad, contar con la aprobación de la mayoría de los comisionados del instituto;<sup>4</sup> lo que, en la especie, se acreditó con la copia certificada del acuerdo ACT-EXT-PUB/26/05/2016.02, aprobado por unanimidad, en la sesión extraordinaria del Pleno del instituto celebrada el veintiséis de mayo de dos mil dieciséis (fojas ciento ocho a ciento once del expediente).

**68.** En consecuencia, debe considerarse que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa y que quien suscribe el escrito respectivo es en quien recae la representación legal de dicho organismo.

**69.** Finalmente, debe señalarse que, en términos del referido artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional, el mencionado instituto es un órgano legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter local, como la que se impugna, por estimar que viola el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, como plantea el promovente en su escrito, en particular, respecto del artículo 119, fracciones I y VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

**70. QUINTO.**—Aunque no se hicieron valer causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos al analizado en el considerando segundo de

<sup>4</sup> **Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"...

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



esta resolución, este Tribunal Pleno advierte de oficio que, respecto del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos –impugnado en su totalidad por la procuradora general de la República y en sus fracciones I y VIII por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales–, se actualiza la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, 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. ..."

**71.** 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.

**72.** 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 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.

"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."

**73.** 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.

74. 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 normativo; tal como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Décima Época

"«con número de registro digital:» 2012802

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

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

"Libro: 35, Tomo I, octubre de 2016

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

"Página: 65

«y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas»

"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."

**75.** Ahora bien, en el caso, los promoventes solicitaron la invalidez del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Local el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, del tenor literal siguiente:

"Artículo 119. El recurso de revisión deberá contener:

"I. El nombre del recurrente o de su representante legal;

"II. El sujeto obligado ante la cual se presentó la solicitud;

"III. Domicilio o medio electrónico para recibir notificaciones, de ser necesario, señalar a la persona que las pueda recibir en su nombre, en caso de presentarlo por escrito;

"IV. Nombre del tercero interesado, en su caso;

"V. El acto que se impugna;

"VI. Las razones o motivos de inconformidad;

"VII. La fecha en que le fue notificada la respuesta o tuvo conocimiento del acto impugnado, o de presentación de la solicitud de información, en caso de falta de respuesta;



"VIII. Firma del recurrente, en caso de presentarlo por escrito, y

"XI.(sic) Número de folio de la respuesta de solicitud de acceso.

"En caso de no señalarse medio de notificación alguno se harán en los estrados del instituto.

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

**76.** Empero, el diecinueve de abril de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial el Decreto Número Mil Setecientos Cincuenta y Seis, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos; el cual entró en vigor, conforme a la disposición transitoria segunda, el día siguiente al de su publicación.<sup>5</sup> Entre las normas que fueron objeto del mismo, se encuentra el artículo 119, impugnado en el presente asunto, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 119. El recurso de revisión deberá contener:

(Reformada, P.O. 19 de abril de 2017)

"I. El nombre del recurrente o de su representante;

"II. El sujeto obligado ante la cual se presentó la solicitud;

"III. Domicilio o medio electrónico para recibir notificaciones, de ser necesario, señalar a la persona que las pueda recibir en su nombre, en caso de presentarlo por escrito;

"IV. Nombre del tercero interesado, en su caso;

"V. El acto que se impugna;

<sup>5</sup> "**Segunda.** El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos."



"VI. Las razones o motivos de inconformidad;

"VII. La fecha que le fue notificada la respuesta o tuvo conocimiento del acto impugnado, o de presentación de la solicitud de información, en caso de falta de respuesta;

"VIII. Firma del recurrente, en caso de presentarlo por escrito, y

"XI (sic). Número de folio de la respuesta de la solicitud de acceso.

"En caso de no señalarse medio de notificación alguno se harán en los estrados del instituto.

(Adicionado, P.O. 19 de abril de 2017)

"Los requisitos de las fracciones I y VIII serán satisfechos por el solicitante de manera opcional y en ningún caso podrán ser indispensables para la procedencia del recurso de revisión.

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

**77.** Como se advierte, se reformó la fracción I, a efecto de sustituir la expresión "representante legal" por la de "representante" y se adicionó un penúltimo párrafo, a fin de establecer que los requisitos previstos en las fracciones I y VIII serían opcionales, por lo que su incumplimiento no haría improcedente el recurso de revisión.

**78.** De lo anterior se desprende el cumplimiento de los criterios formal y material, a que alude la tesis de jurisprudencia antes transcrita, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo que conduce al sobreseimiento por cesación de efectos de la norma que se impugna, pues ésta fue modificada a través del procedimiento legislativo correspondiente y los cambios de que fue objeto impactan en el sentido normativo, al variar su contenido y alcance.

**79.** En consecuencia, debe sobreseerse parcialmente en la acción de inconstitucionalidad 38/2016, promovida por la procuradora general de la Repú-



blica y totalmente en la acción de inconstitucionalidad 39/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 del propio ordenamiento, respecto del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

**80. SEXTO.**—Procede ahora analizar los conceptos de invalidez que planteó la procuradora general de la República, a efecto de determinar si el Congreso del Estado de Morelos se encuentra constitucionalmente facultado para emitir las normas cuya validez se cuestiona.

**81.** Al respecto, los artículos 6o., apartado A y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal disponen lo siguiente:

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

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

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

<sup>6</sup> "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; ..."



"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 organismos autónomos especializados de las entidades federativas que de-



terminen 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. ..."

**82.** Al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2016, en sesión de nueve de abril de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno analizó la reforma de siete de febrero de dos mil catorce a los citados artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal y concluyó que facultó al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como la de generar un sistema de coordinación entre la Federación y las entidades federativas, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela. Así también, que estableció una serie de bases y principios en materia de transparencia y acceso a la información, con el objeto de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en esta materia.

**83.** Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente con dicha reforma –señaló este Pleno– se desprenden de las iniciativas que le dieron origen, presentadas el cinco de septiembre de dos mil doce por Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez y el tres de octubre de dos mil doce por Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval; las cuales fueron dictaminadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de la Cámara de Senadores.

**84.** En efecto, de estos documentos legislativos –precisó– se advierte que la reforma tuvo como finalidad hacer frente a la problemática de ineficacia, confusión y desigualdad en el ejercicio de los derechos en materia de transparencia y acceso a la información, derivada de la regulación diversa y heterogénea existente en la legislación federal y local; de manera que se propuso la creación



de un diseño institucional, procesal y legal que unificara los principios, las bases, las competencias y las obligaciones, a efecto de que se conformara un derecho igual para todos, para cualquier esfera de gobierno o poder público.

**85.** Tomando este punto de partida –continuó el Tribunal Pleno–, el Constituyente enfocó el diseño institucional general en la incorporación y realización de los siguientes objetivos a nivel constitucional y legal:

**86.** Definir de manera clara a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información, así como sus obligaciones, considerando a los particulares, personas físicas o morales, que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad que tengan injerencia en la esfera jurídica de los gobernados.

**87.** Fortalecer a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional para garantizar su actuación imparcial. Se crean el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y organismos garantes en cada entidad federativa, con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten en la materia.

**88.** Ordenar al Congreso de la Unión que emita una ley general en materia de acceso a la información pública, cuyo fin sea homogeneizar el contenido de la normatividad que rige en el país, así como armonizar la interpretación y el alcance de los principios y las bases establecidos, permitiendo instaurar un derecho uniforme a nivel nacional.

**89.** Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento –sostuvo el Pleno– fue que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser coincidente para establecer un sistema de concurrencia en el que el Congreso de la Unión emitiera una ley general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

**90.** En este sentido –afirmó el Tribunal Pleno–, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para regular aspectos primarios en esta materia, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar su normativa con-



forme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar las bases y principios, materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

**91.** Este esquema competencial se advierte –finalizó el Pleno– de los artículos 6o., apartado A, fracción VIII y 73, fracción XXIX-S, ya citados, así como de los diversos 116, fracción VIII, de la Constitución Federal<sup>7</sup> y quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>8</sup> –que ordena expresamente la armonización de la normativa local–; de los que deriva el condicionamiento a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de acuerdo con las bases, los principios, los procedimientos y la distribución de competencias que establecen la Constitución y la ley general, dada la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

**92.** Pues bien, conforme al artículo 2o. de la referida ley general,<sup>9</sup> ésta tiene como objetivos, entre otros, distribuir competencias y regular los medios de im-

<sup>7</sup> **"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.

"...

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

<sup>8</sup> **"Quinto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta ley. Transcurrido dicho plazo, el instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente ley."

<sup>9</sup> **"Artículo 2.** Son objetivos de esta ley:

**"I.** Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

**"II.** Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;

**"III.** Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

**"IV.** Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes;



pugnación en materia de acceso a la información pública, en relación con los cuales establece, en su título octavo (artículos 142 a 200), las bases mínimas que deben observar las Legislaturas Locales al desarrollarlos en su normativa.

### 93. a) Recurso de revisión

94. El capítulo I del título octavo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 142 a 158) regula el recurso de revisión, del que conocen tanto el organismo garante nacional como los organismos garantes locales. En particular destaca el artículo 146,<sup>10</sup> que expresamente otorga competencia a las Legislaturas Locales para desarrollar dentro de su normativa las disposiciones relativas al recurso de revisión, bajo el diseño propuesto en la ley general.

95. De este modo, a efecto de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe verificarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

---

"V. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;

"VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

"VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

"VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia; y,

"IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan."

<sup>10</sup> "Artículo 146. El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.

"Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones."



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 142.</b> El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, <u>de manera directa</u> o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la unidad de transparencia que haya conocido de la solicitud <u>dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.</u></p> <p>En el caso de que se interponga ante la unidad de transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido."</p>	<p><b>"Artículo 117.</b> El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, <u>ya sea por escrito</u> o por medios electrónicos ante el instituto o ante la unidad de transparencia que haya conocido de la solicitud, el recurso de revisión, <u>dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.</u></p> <p>En el caso de que se interponga ante la unidad de transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al instituto a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.</p> <p><u>En lo conducente se aplicará de forma supletoria la Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Morelos."</u></p>

**96.** Como se observa, la ley local introdujo cambios menores al prever la forma de interponer el recurso de revisión, que no alteran el sentido de la norma correlativa de la ley general, además de que dispuso, en lo conducente, la supletoriedad de la Ley de Procedimiento Administrativo Estatal; sin embargo, otorgó al solicitante un plazo mayor al establecido en la ley general para interponer dicho recurso.

**97.** Al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2016, en sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno determinó que las Legislaturas de las entidades federativas no pueden modificar los plazos que la ley general establece en relación con los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues, con ello, romperían con el propósito de homologación pretendido tanto por el Constituyente como por el legislador federal.

**98.** Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 117, párrafo primero, en la porción normativa que indica "... dentro de los treinta días hábiles si-



guintes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación"; con los efectos que se precisarán en el considerando siguiente.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 143.</b> El recurso de revisión procederá en contra de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. La clasificación de la información;</li><li>II. La declaración de inexistencia de información;</li><li>III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;</li><li>IV. <u>La entrega de información incompleta;</u></li><li>V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;</li><li>VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;</li><li>VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;</li><li>VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible <u>y/o</u> no accesible para el solicitante;</li><li>IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;</li><li>X. La falta de trámite a una solicitud;</li><li>XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;</li></ul>	<p><b>"Artículo 118.</b> El recurso de revisión procederá en contra de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. La clasificación de la información;</li><li>II. La declaración de inexistencia de información;</li><li>III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;</li><li>IV. <u>La entrega incompleta de la información;</u></li><li>V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;</li><li>VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;</li><li>VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;</li><li>VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible <u>o</u> no accesible para el solicitante;</li><li>IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;</li><li>X. La falta de trámite a una solicitud;</li><li>XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;</li></ul>



**XII.** La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

**XIII.** La orientación a un trámite específico.

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente."

**XII.** La falta de respuesta o indebida fundamentación y motivación de la ampliación del plazo a que se refiere el artículo 105 de esta ley;

**XIII.** La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y motivación en la respuesta, y

**XIV.** Las que se deriven de la normativa aplicable.

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta mediante recurso de revisión ante el instituto."

**99.** Como se advierte, la ley local introdujo cambios menores al prever los supuestos de procedencia del recurso de revisión establecidos en las fracciones IV, VIII y XII del artículo 143 de la ley general, que no alteran el sentido de estas disposiciones; además, previó un supuesto adicional en beneficio del particular, relativo a la falta de respuesta o indebida fundamentación y motivación de la ampliación del plazo de diez días naturales para que la autoridad entregue de manera gratuita la información una vez configurada la afirmativa ficta ante la falta de respuesta de la unidad de transparencia,<sup>11</sup> que no contraviene el diseño propuesto en la referida ley general.

**100.** No obstante, omitió contemplar uno de los supuestos establecidos en la ley general (fracción XIII del artículo 143), relativo a la orientación a un trámite específico y, aunque, en una última fracción, dispuso que el recurso procedería en contra de "las que se deriven de la normativa aplicable" –expresión en la que

<sup>11</sup> "**Artículo 105.** Si transcurridos diez días hábiles de presentada la solicitud de información, la unidad de transparencia no respondiere al interesado, se le tendrá respondiendo afirmativamente y la autoridad estará obligada a entregar la información de manera gratuita en un plazo perentorio de diez días naturales."



estaría comprendida la ley general—; de acuerdo con la finalidad de la reforma constitucional,<sup>12</sup> el Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, debía adecuar su legislación a las disposiciones de la ley general y prever expresamente el referido supuesto de procedencia.

**101.** Así también, la ley local omitió contemplar la posibilidad de que la respuesta de los sujetos obligados, como resultado de la resolución a un recurso de revisión interpuesto en contra de la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos legalmente previstos (fracción VI del artículo 143 de la ley general), pueda volver a impugnarse a través del recurso de revisión (párrafo último del artículo 143 de la ley general).

**102.** En este sentido, el Congreso Estatal no ejerció su competencia legislativa de manera totalmente acorde con la ley general, por lo que debe declararse la existencia de una omisión legislativa relativa respecto del artículo 118, con los efectos que se precisarán en el considerando siguiente:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><u>"Artículo 145. Si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo anterior y el organismo garante que corresponda no cuenta con elementos para subsanarlos, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revisión. ..."</u></p>	<p>"Artículo 120. El instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos en un plazo no mayor a 5 días hábiles, al momento de admitir a trámite el recurso de revisión."</p>

<sup>12</sup> Como se refirió en líneas anteriores, la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información tuvo como objetivo la unificación de las normas aplicables en todo el país, considerándose necesaria la existencia de una homogeneidad normativa para su eficaz operatividad, derivado de las profundas diferencias entre las entidades federativas en cuanto a su interpretación e implementación."



**103.** Como se aprecia, la ley local desarrolló la facultad del organismo garante, prevista implícitamente en el párrafo primero del artículo 145 de la ley general, de subsanar las deficiencias del escrito por el que se interpone el recurso de revisión, precisando al efecto que debe hacerlo al momento de su admisión, en un plazo que no excederá de cinco días hábiles; lo cual no contraviene el diseño establecido en la referida ley general y contribuye a la certeza jurídica en la tramitación del recurso; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 120.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 145.</b> Si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo anterior y el organismo garante que corresponda no cuenta con elementos para subsanarlos, <u>se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones</u>, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revisión.</p> <p>La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen los organismos garantes para resolver el recurso, <u>por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.</u></p> <p>No podrá prevenirse por el nombre que proporcione el solicitante."</p>	<p><b>"Artículo 121.</b> En caso de que el escrito en el que se presente el recurso no sea lo suficientemente claro para iniciar el procedimiento respectivo, y el instituto no cuente con los elementos necesarios para subsanar la deficiencia, <u>notificará al recurrente la prevención en un plazo que no excederá de tres días hábiles</u>, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que de no cumplir, se desechará el recurso de revisión.</p> <p>La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo para resolver el recurso, <u>por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente de la admisión.</u></p> <p>No podrá prevenirse por el nombre que proporcione el solicitante."</p>

**104.** Como se observa, la ley local precisó el plazo máximo en el que debe notificarse al recurrente la prevención, con objeto de que subsane las omisiones que el organismo garante detecte en el escrito por el que haya interpuesto el



recurso; lo cual no contraviene el diseño establecido en la ley general y contribuye a la certeza jurídica en la tramitación del medio de impugnación en comento.

**105.** Sin embargo, al disponer que la prevención interrumpirá el plazo para resolver el recurso, previó que éste se computaría a partir del día siguiente a su admisión y no al del desahogo de aquélla, como establece la ley general, con lo cual modifica el plazo de resolución del medio de defensa y rompe con el propósito de homologación al que se hizo alusión en líneas anteriores.

**106.** Lo anterior obliga a declarar la invalidez del artículo 121, párrafo segundo, en la porción normativa que indica "... por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente de la admisión".

**107.** Por otro lado, el proyecto proponía declarar la existencia de una omisión legislativa relativa respecto de este artículo, por considerar que aunque no dispuso expresamente que la prevención debía notificarse al recurrente a través del medio elegido para recibir notificaciones, no contempló que únicamente podría prevenirse en una ocasión, como taxativamente lo establece la referida ley general.

**108.** No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el tres de junio de dos mil diecinueve, una mayoría de seis Ministros votó a favor del proyecto, por lo que, al no alcanzar mayoría calificada, se desestimó la acción en este punto, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal<sup>13</sup> y 72, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>14</sup>

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

"...

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

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

"...

"Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos. ..."

<sup>14</sup> **Artículo 72.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto. ..."



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p>"<b>Artículo 37.</b> Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p><u>En la Ley Federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."</u></p>	<p>"<b>Artículo 122.</b> Los comisionados deberán excusarse por algún impedimento para conocer de un caso concreto. Las partes en un recurso podrán asimismo recusar con causa a un comisionado. Corresponderá al Pleno calificar la procedencia de la recusación.</p> <p>En caso de ser procedente la excusa, conocerá el comisionado que el Pleno determine."</p>

**109.** Como se advierte, conforme a la ley general, las Legislaturas de las entidades federativas tienen libertad de configuración para regular, entre otros aspectos, el relativo a las excusas de los integrantes de los organismos garantes locales, acorde con lo dispuesto por el capítulo II del título segundo del propio ordenamiento que, en relación con dicho aspecto, no establece alguna disposición en específico.

**110.** Así pues, el Congreso del Estado de Morelos es competente para prever el deber de los comisionados de excusarse por estar impedidos para conocer



de un caso concreto, así como la atribución del Pleno del instituto para nombrar al comisionado que deberá conocer del mismo; de igual forma, la posibilidad de que las partes recusen con causa a un comisionado, así como la atribución del referido Pleno para calificar la procedencia de la recusación.

**111.** Estas previsiones no contravienen el diseño propuesto por la ley general y atienden una problemática que puede presentarse en ciertos casos; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 122.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 146.</b> El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de <u>cuarenta</u> días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de <u>veinte</u> días.</p> <p>Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones."</p>	<p><b>"Artículo 123.</b> El instituto resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de <u>treinta</u> días hábiles, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca esta ley, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de <u>diez</u> días.</p> <p>Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones."</p>

**112.** Como se aprecia, la ley local, al regular la suplencia de la queja, replicó la disposición correlativa de la ley general; empero, disminuyó los plazos que en ésta se prevén para resolver el recurso de revisión.

**113.** Al analizar la acción de inconstitucionalidad 37/2016, en sesión de dos de mayo de dos mil diecinueve, este Pleno declaró la invalidez del artículo 162 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas, de igual contenido al párrafo primero del precepto que se estudia, sobre la base de que la variación de dichos plazos rompe con la homologación que pretendieron el Constituyente y el legislador federal en lo relativo a los me-



dios de impugnación en esta materia. Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 123, párrafo primero; con los efectos que se precisarán en el considerando siguiente:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 147.</b> En todo momento, los comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información."</p>	<p><b>"Artículo 124.</b> En todo momento, los comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información."</p>

114. Como se observa, la ley local replicó la disposición correlativa de la ley general; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 124.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 148.</b> La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información y continuara bajo el resguardo del sujeto obligado en el que originalmente se encontraba <u>o cuando se requiera, por ser violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.</u>"</p>	<p><b>"Artículo 125.</b> La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información, y continuará bajo el resguardo del sujeto obligado en el que originalmente se encontraba.</p>



**115.** En el proyecto, se proponía declarar la existencia de una omisión legislativa relativa respecto de este artículo, por considerar que, aunque la ley local replicó el contenido de la ley general, no previó uno de los supuestos de excepción al tratamiento de información clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados: cuando habiéndose consultado por los comisionados, al ser indispensable para la resolución del asunto, éstos adviertan que está relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad; lo cual trastoca el diseño establecido en la ley general.

**116.** No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el tres de junio de dos mil diecinueve, una mayoría de seis Ministros votó en contra del proyecto y cuatro de ellos expresamente por la invalidez del precepto, por lo que, al no alcanzar mayoría calificada, se desestimó la acción en este punto, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 153. ...</b></p> <p><u>Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes de que se trate el cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a tres días."</u></p> <p><b>"Artículo 149.</b> El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos.</p> <p>Para estos efectos, se entenderá por:</p> <p>I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;</p>	<p><b>"Artículo 126.</b> La resolución del instituto deberá emitirse en escrito fundado y motivado y remitirse a <u>la autoridad responsable, quien deberá acatar la resolución en un plazo no mayor de cinco días hábiles.</u></p> <p>Al resolver el recurso de revisión deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad cuando exista una colisión de derechos.</p> <p>Para estos efectos, se entenderá por:</p> <p>I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;</p>



II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y

III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población."

"**Artículo 158.** Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación."

II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y

III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.

En los casos en que la prueba de interés público se aplique respecto de datos personales de un particular, éste deberá ser llamado como tercero interesado dentro del recurso de revisión. El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, podrá excepcionalmente divulgar los datos personales, siempre que realice una valoración y emita una resolución debidamente fundada y motivada.

En caso de determinarse la publicidad de la información, la resolución deberá explicitar las razones por las que se afirma que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a la eventual afectación de los intereses de los particulares.

En la resolución que emita el instituto se especificará que ésta puede ser impugnada por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación."

117. Como se observa, la ley local precisó que la resolución que emita el organismo garante debe hacerse por escrito, de manera fundada y motivada, especificando que puede ser impugnada por los particulares ante el Poder Judicial de la Federación; lo cual no contraviene el diseño que se establece en la ley general y contribuye a la certeza jurídica en la resolución del recurso.

118. No obstante, al disponer que la citada resolución debe remitirse a la autoridad responsable, le otorgó un plazo mayor al establecido de forma gené-



rica en la ley general para su cumplimiento, lo cual rompe con el propósito de homologación al que se hizo referencia en líneas anteriores.

**119.** Por otro lado, aun cuando replicó lo dispuesto por la ley general, en cuanto a la aplicación de una prueba de interés público, con base en criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad cuando exista una colisión de derechos; al regular específicamente el supuesto en que la prueba se aplica respecto de datos personales de un particular, autorizó su divulgación en aquellos casos en que, a juicio del organismo garante, los beneficios sociales sean mayores a la afectación de los intereses del particular.

**120.** Lo anterior resulta violatorio del artículo 120, párrafos segundo y tercero, de la ley general –y contradictorio con el artículo 94, correlativo, de la propia ley local–, que establece taxativamente los supuestos de excepción en los que no se requiere el consentimiento del titular de la información confidencial para tener acceso a ella y autoriza únicamente la aplicación de la prueba de interés público y la eventual divulgación de dicha información, por razones justificadas de seguridad nacional y salubridad general o para proteger los derechos de terceros.

**121.** Consecuentemente, debe declararse la invalidez del artículo 126, párrafos primero, en la porción normativa que indica "... quien deberá acatar la resolución en un plazo no mayor de cinco días hábiles" y cuarto, en la porción normativa que indica "El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, podrá excepcionalmente divulgar los datos personales, siempre que realice una valoración y emita una resolución debidamente fundada y motivada. En caso de determinarse la publicidad de la información, la resolución deberá explicitar las razones por las que se afirma que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a la eventual afectación de los intereses de los particulares."; con los efectos que se precisarán en el considerando siguiente:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<b>"Artículo 150.</b> Los organismos garantes resolverán el recurso de revisión conforme a lo siguiente:	<b>"Artículo 127.</b> El instituto resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:



I. Interpuesto el recurso de revisión, el presidente del organismo garante lo turnará al comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento;

II. Admitido el recurso de revisión, el comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga;

III. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho;

IV. El comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;

V. Concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, el comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;

VI. El organismo garante no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y

VII. Decretado el cierre de instrucción, el expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de veinte días."

I. Interpuesto el recurso de revisión, el comisionado presidente en un plazo no mayor a dos días hábiles, lo turnará al comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión, prevención o desechamiento;

II. Admitido el recurso de revisión, el comisionado ponente deberá integrar un expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que en un plazo máximo de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga;

III. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o formular alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho. Si el recurso se interpone por la falta de contestación a la solicitud de información, el sujeto obligado deberá ofrecer el documento que pruebe que respondió en tiempo y forma;

IV. El comisionado ponente deberá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;

V. Concluido el desahogo de pruebas, el comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;

VI. El instituto no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y

VII. Decretado el cierre de instrucción, el expediente pasará a resolución."



**122.** Como se advierte, la ley local precisó el plazo máximo para que el comisionado presidente turne el recurso al comisionado ponente que corresponda e introdujo un cambio menor al prever que éste puede, además de admitir o desechar, prevenir, lo cual no altera el sentido de la norma correlativa de la ley general; sin embargo, otorgó a las partes un plazo máximo, menor al establecido en la ley general, para que, una vez admitido el recurso e integrado el expediente, manifiesten lo que a su derecho convenga, ofrezcan pruebas y formulen alegatos, lo cual rompe con el propósito de homologación al que se hizo referencia en líneas anteriores.

**123.** Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 127, fracción II, en la porción normativa que indica "en un plazo máximo de cinco días" y fracción III, en la porción normativa que indica "Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, ..."

**124.** Por otro lado, el proyecto proponía declarar la existencia de una omisión legislativa relativa respecto de este artículo, por considerar que pese a haber precisado que, cuando el recurso se interponga por falta de contestación a una solicitud de información, el sujeto obligado debe presentar el documento que compruebe que respondió en tiempo y forma, e indicando de otra manera pero en el mismo sentido que la ley general, el momento en que debe decretarse el cierre de instrucción; al prever que, una vez hecho lo anterior, el expediente pasará a resolución, no contempló el plazo máximo que se establece en la ley general para tal efecto, lo cual rompe igualmente con el mencionado propósito de homologación.

**125.** No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el tres de junio de dos mil diecinueve, una mayoría de cinco Ministros votó a favor del proyecto, por lo que, al no alcanzar mayoría calificada, se desestimó la acción en este punto, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado DE Morelos
"Artículo 151. Las resoluciones <u>de los organismos garantes</u> podrán:	"Artículo 128. Las resoluciones <u>del Pleno</u> podrán:



<p>I. <u>Desechar o sobreseer</u> el recurso;</p> <p>II. Confirmar <u>la respuesta del sujeto obligado</u>, o</p> <p>III. <u>Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado</u>. ..."</p>	<p>I. <u>Sobreseerlo</u>;</p> <p>II. Confirmar <u>el acto o resolución impugnada</u>, o</p> <p>III. <u>Revocar total o parcialmente el acto o resolución impugnada</u>."</p>
---	--

**126.** Como se aprecia, la ley local introdujo algunos cambios al prever el sentido en que puede resolverse el recurso de revisión, los cuales no contravienen lo dispuesto por la ley general, en el entendido de que el desechamiento es decretado por el comisionado ponente –en términos del artículo 127, fracción I– y no por el Pleno del organismo garante –al que se refiere la norma impugnada– y que el acto o resolución que es materia del recurso puede no sólo ser la respuesta por parte del sujeto obligado; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 128.

<p>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p>	<p>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos</p>
<p><b>"Artículo 152.</b> En las resoluciones los organismos garantes podrán señalarle a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia <u>de conformidad con el capítulo II del título quinto, denominado "De las obligaciones de transparencia comunes" en la presente ley</u>, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones."</p> <p><b>"Artículo 153.</b> Los organismos garantes deberán notificar a las partes y publicar <u>las resoluciones</u>, a más tardar, al tercer día siguiente de su aprobación.</p> <p>Los sujetos obligados deberán informar a los organismos garantes de que se trate el cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a tres días."</p>	<p><b>"Artículo 129.</b> En las resoluciones que emita el instituto podrán señalarles a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia <u>de conformidad con el capítulo II del título cuarto de la presente ley</u>, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones.</p> <p>En (sic) instituto deberá notificar a las partes y publicar <u>las resoluciones que concluyan el procedimiento</u> a más tardar al tercer día siguiente de su aprobación. Los sujetos obligados deberán informar al instituto el cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a tres días."</p>



**127.** Como se observa, la ley local introdujo cambios menores al prever el deber del organismo garante de notificar y publicar las resoluciones y el del sujeto obligado de informar sobre su cumplimiento, observando los mismos plazos establecidos en la ley general.

**128.** Por otro lado, previó, al igual que la ley general, la posibilidad de que, al resolver el recurso de revisión, se indique a los sujetos obligados que la información que proporcionen sea considerada como obligación de transparencia, conforme a los mismos criterios que aquella establece; sin embargo, remitió para tal efecto a la regulación sobre transparencia proactiva (capítulo II del título cuarto) y no a la relativa a las obligaciones de transparencia comunes (capítulo II del título quinto), como dispone la referida ley general.

**129.** En consecuencia, debe declararse la invalidez del artículo 129, párrafo primero, en la porción normativa que indica "de conformidad con el capítulo II del título cuarto de la presente ley"; con los efectos que se precisarán en el considerando siguiente:

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 154.</b> Cuando los organismos garantes determinen durante la sustanciación del recurso de revisión que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en esta ley y las demás disposiciones aplicables en la materia, deberán hacerlo del conocimiento <u>del órgano interno de control</u> o de la instancia competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo."</p>	<p><b>"Artículo 130.</b> Cuando el instituto determine durante la sustanciación del recurso de revisión que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en esta ley y las demás disposiciones aplicables en la materia, deberá hacerlo del conocimiento <u>del órgano interno de control del propio sujeto obligado</u>, o de la instancia competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo."</p>

**130.** Como se advierte, la ley local replicó el contenido de la ley general y sólo precisó que el órgano interno de control al que debe informarse, en su caso, sobre la existencia de una probable responsabilidad es el del sujeto obligado, lo cual no contraviene lo dispuesto por la referida ley general; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 130.



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 155.</b> <u>El recurso será desechado por improcedente cuando:</u></p> <p>I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 142 de la presente ley;</p> <p>II. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;</p> <p>III. No actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 143 de la presente ley;</p> <p>IV. No se haya desahogado la prevención en los términos establecidos en el artículo 145 de la presente ley;</p> <p>V. Se impugne la veracidad de la información proporcionada;</p> <p>VI. Se trate de una consulta, o</p> <p>VII. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos."</p>	<p><b>"Artículo 131.</b> <u>Serán causa de improcedencia:</u></p> <p>I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 117 de la presente ley;</p> <p>II. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente, <u>que sea materia del recurso ante el instituto;</u></p> <p>III. No actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 118 de la presente ley;</p> <p>IV. No se haya desahogado la prevención en los términos establecidos en el artículo 121 de la presente ley;</p> <p>V. Se impugne la veracidad de la información proporcionada;</p> <p>VI. Se trate de una consulta, o</p> <p>VII. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos."</p>

**131.** Como se aprecia, la ley local, al prever los supuestos en que debe declararse improcedente el recurso de revisión, adaptó el contenido de la ley general e introdujo algunos cambios que no alteran lo dispuesto por esta última, en el entendido de que la improcedencia puede generar el desechamiento o sobreseimiento del medio de impugnación y que el supuesto específico de litispendencia presupone que la materia del medio de defensa interpuesto por el recurrente ante el Poder Judicial sea la misma que la del recurso de revisión; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 131.



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 156.</b> <u>El recurso será sobreseído, en todo o en parte, cuando, una vez admitido, se actualicen alguno de los siguientes supuestos:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. <u>El recurrente se desista;</u></li> <li>II. <u>El recurrente fallezca;</u></li> <li>III. <u>El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o</u></li> <li>IV. <u>Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del presente capítulo."</u></li></ul>	<p><b>"Artículo 132.</b> <u>Es causa de sobreseimiento del recurso de revisión:</u></p> <ul style="list-style-type: none"><li>I. <u>El desistimiento por escrito de quien promueve el recurso de revisión;</u></li> <li>II. <u>Cuando el sujeto obligado responsable del acto o resolución impugnados los modifique o revoque, de tal manera que quede sin materia antes de que se resuelva el recurso;</u></li> <li>III. <u>El fallecimiento del recurrente, o</u></li> <li>IV. <u>Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del presente capítulo."</u></li></ul>

**132.** Como se observa, la ley local, al prever los supuestos en que el recurso de revisión debe sobreseerse, introdujo algunos cambios que no transgreden lo dispuesto en la ley general, en el entendido de que el sobreseimiento presupone la admisión del recurso y puede decretarse en todo o en parte, el desistimiento debe presentarse de alguna forma y la modificación o revocación del acto o resolución impugnados debe dejar sin materia el recurso antes de que sea resuelto; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 132.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 157.</b> Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. ..."</p>	<p><b>"Artículo 133.</b> Las resoluciones del instituto serán definitivas, vinculatorias e inatacables para todos los sujetos obligados, <u>incluidos los sindicatos y partidos políticos.</u>"</p>



**133.** Como se advierte, la ley local introdujo algunos cambios que no alteran el diseño propuesto en la ley general, pues, incluso, la precisión que hizo respecto de los sindicatos y partidos políticos, aunque resulta innecesaria, atiende a lo dispuesto por los artículos 1, párrafo segundo y 23 de la referida ley general –y 1, párrafo tercero y 3, fracción XXIII, de la propia ley local–, en cuanto a su carácter como sujetos obligados; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 133.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p><b>"Artículo 196.</b> Los sujetos obligados, a través de la unidad de transparencia, darán estricto cumplimiento a las resoluciones de los organismos garantes y deberán informar a estos sobre su cumplimiento.</p> <p>Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar a los organismos garantes, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.</p> <p>Dicha solicitud deberá presentarse, a más tardar, dentro de los primeros tres días del plazo otorgado para el cumplimiento, a efecto de que los organismos garantes resuelvan sobre la procedencia de la misma dentro de los cinco días siguientes."</p> <p><b>"Artículo 197.</b> Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el sujeto obligado deberá informar al organismo garante sobre el cumplimiento de la resolución.</p> <p>El organismo garante verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días siguientes, manifieste lo que a</p>	<p><b>"Artículo 134.</b> Los sujetos obligados, a través de la unidad de transparencia, darán estricto cumplimiento a las resoluciones del instituto y deberán informar a éste sobre su cumplimiento.</p> <p>Excepcionalmente, considerando las circunstancias especiales del caso, los sujetos obligados podrán solicitar al instituto, de manera fundada y motivada, una ampliación del plazo para el cumplimiento de la resolución.</p> <p>Dicha solicitud deberá presentarse a más tardar dentro de los primeros tres días del plazo otorgado para el cumplimiento, a efecto de que el instituto resuelva sobre la procedencia de la misma dentro de los cinco días siguientes."</p> <p><b>"Artículo 135.</b> <u>Transcurrido el plazo señalado en el artículo anterior, el sujeto obligado deberá informar al instituto sobre el cumplimiento de la resolución.</u> El instituto verificará de oficio la calidad de la información y, a más tardar al día siguiente de recibir el informe, dará vista al recurrente para que, dentro de los cinco días siguientes, manifieste lo que a su derecho convenga. Si dentro del plazo</p>



su derecho convenga. Si dentro del plazo señalado el recurrente manifiesta que el cumplimiento no corresponde a lo ordenado por el organismo garante, deberá expresar las causas específicas por las cuales así lo considera."

**"Artículo 198.** El organismo garante deberá pronunciarse, en un plazo no mayor a cinco días, sobre todas las causas que el recurrente manifieste así como del resultado de la verificación realizada. Si el organismo garante considera que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario, el organismo garante:

- I. Emitirá un acuerdo de incumplimiento;
- II. Notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a la resolución, y
- III. Determinará las medidas de apremio o sanciones, según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse, de conformidad con lo señalado en el siguiente título."

señalado el recurrente manifiesta que el cumplimiento no corresponde a lo ordenado por el organismo garante, deberá expresar las causas específicas por las cuales así lo considera."

**"Artículo 136.** El instituto deberá pronunciarse, en un plazo no mayor a cinco días, sobre todas las causas que el recurrente manifieste, así como del resultado de la verificación realizada. Si el organismo garante considera que se dio cumplimiento a la resolución, emitirá un acuerdo de cumplimiento y se ordenará el archivo del expediente. En caso contrario el organismo garante:

- I. Emitirá un acuerdo de incumplimiento;
- II. Notificará al superior jerárquico del responsable de dar cumplimiento, para el efecto de que, en un plazo no mayor a cinco días, se dé cumplimiento a la resolución, y
- III. Determinará las medidas de apremio o sanciones según corresponda, que deberán imponerse o las acciones procedentes que deberán aplicarse de conformidad con lo señalado en el siguiente título."

**134.** Como se aprecia, la ley local replicó las disposiciones correlativas de la ley general; de ahí que deba reconocerse la validez de los artículos 134, 135 y 136.

### **135. b) Recurso de inconformidad**

**136.** El capítulo II del título octavo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 159 a 180) regula el recurso de inconformidad, competencia exclusiva del organismo garante nacional, de ahí



que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para prever cuestiones relacionadas con su sustanciación y resolución; sin embargo, dado que puede interponerse, no solamente ante dicho organismo, sino también ante el organismo garante local que haya emitido la resolución recurrida, se encuentran facultadas para regular este aspecto de manera acorde con lo dispuesto por la ley general –como determinó este Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2017 y su acumulada 116/2017, en sesión de siete de mayo de dos mil diecinueve–.

**137.** De este modo, a efecto de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe verificarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la citada ley general.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p>"<b>Artículo 159.</b> Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas, los <u>particulares</u> podrán optar por acudir ante el instituto o ante el Poder Judicial de la Federación."</p>	<p>"<b>Artículo 137.</b> Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión que emita el instituto, los <u>recurrentes</u> podrán optar por acudir ante el INAI o ante el Poder Judicial de la Federación, <u>en los términos previstos (sic) en la Ley General.</u>"</p>

**138.** Como se observa, la ley local introdujo algunos cambios al prever que las resoluciones del organismo garante estatal en los recursos de revisión pueden ser impugnadas ante el organismo garante nacional o ante el Poder Judicial de la Federación, los cuales no contravienen lo establecido en la ley general e, incluso, remiten a sus disposiciones, sin involucrar aspectos relacionados con la sustanciación y resolución del recurso de inconformidad; razón por la cual debe reconocerse la validez del artículo 137.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p>"<b>Artículo 160.</b> El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que:</p>	<p>"<b>Artículo 138.</b> El recurso de inconformidad procede contra la resolución emitida por el instituto que:</p>



I. Confirмен o modifiquen la clasificación de la información, o	I. Confirмен o modifiquen la clasificación de la información, o
II. Confirмен la inexistencia o negativa de información.	II. Confirмен la inexistencia o negativa de información.
Se entenderá como negativa de acceso a la información la falta de resolución de los organismos garantes de las entidades federativas dentro del plazo previsto para ello."	Se entenderá como negativa de acceso a la información la falta de resolución del instituto dentro del plazo previsto para ello."

139. Como se advierte, la ley local replicó lo dispuesto en la ley general respecto de la procedencia del recurso de inconformidad, sin regular algún aspecto relacionado con su sustanciación y resolución; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo 138.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos
<p>"<b>Artículo 161.</b> El recurso de inconformidad deberá presentarse dentro de los quince días <u>posteriores</u> a que se tuvo conocimiento de la resolución o que se venza el plazo para que fuera emitido, mediante el sistema electrónico que al efecto establezca el instituto, <u>o por escrito, ante el instituto o el organismo garante que hubiere emitido la resolución.</u></p> <p><u>En caso de presentarse recurso de inconformidad por escrito ante el organismo garante de la Entidad Federativa, éste deberá hacerlo del conocimiento del instituto al día siguiente de su recepción, acompañándolo con la resolución impugnada, a través de la plataforma nacional.</u></p> <p>Independientemente de la vía a través de la cual sea interpuesto el recurso de inconformidad, el expediente respectivo deberá obrar en la <u>plataforma nacional.</u>"</p>	<p>"<b>Artículo 139.</b> El recurso de inconformidad deberá presentarse dentro de los quince días <u>siguientes</u> a que se tuvo conocimiento de la resolución o que se venza el plazo para que fuera emitido, <u>por escrito ante el instituto</u> o mediante el sistema electrónico que al efecto establezca el INAI.</p> <p>"Independientemente de la vía a través de la cual sea interpuesto el recurso de inconformidad, el expediente respectivo deberá obrar en la <u>plataforma electrónica.</u>"</p>



**140.** En el proyecto, se proponía declarar la existencia de una omisión legislativa relativa respecto de este artículo, por estimar que la ley local, al disponer el plazo y la forma en que debe presentarse el recurso de inconformidad –lo cual no involucra aspectos relacionados con su sustanciación y resolución–, no se ajustó en su totalidad a lo dispuesto por la ley general, pues no contempló que esto también puede hacerse por escrito ante el organismo garante nacional; que, de interponerse ante el organismo garante estatal, éste debe hacerlo del conocimiento del organismo garante nacional al día siguiente en que reciba el escrito, junto con la resolución impugnada, a través de la plataforma nacional; y que, independientemente de la vía elegida para su presentación, el expediente respectivo debe obrar en la referida plataforma nacional –la cual es distinta a la plataforma electrónica, prevista en los artículos 3, fracción XX y 33 de la propia ley local–; rompiendo así con el propósito de homologación al que se ha hecho referencia en líneas anteriores.

**141.** No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el tres de junio de dos mil diecinueve, una mayoría de cinco Ministros votó en contra del proyecto y dos de ellos expresamente por la invalidez del precepto, por lo que, al no alcanzar mayoría calificada, se desestimó la acción en este punto, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia.

**142. SÉPTIMO.**—De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, las declaratorias de invalidez contenidas en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

**143.** Se condena al Congreso Estatal a que, en el siguiente período ordinario de sesiones, legisle en cuanto a la omisión legislativa relativa respecto del artículo 118 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, dado que no contempla el supuesto establecido en el artículo 143, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relacionado con la orientación a un trámite específico, ni la posibilidad de que la respuesta de los sujetos obligados, como resultado de la resolución a un recurso de revisión interpuesto en contra de la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos previstos en el artículo



143, fracción VI, de la citada ley general, pueda volver a impugnarse a través del recurso de revisión.

**144.** El vacío normativo generado con las declaratorias de invalidez y la omisión legislativa relativa deberán colmarse aplicando las disposiciones correspondientes de la referida ley general, hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

**145.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**146. PRIMERO.**—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 38/2016 e improcedente la acción de inconstitucionalidad 39/2016.

**147. SEGUNDO.**—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 38/2016 y su acumulada 39/2016, respecto del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

**148. TERCERO.**—Se desestima la acción de inconstitucionalidad 38/2016 en cuanto a la omisión legislativa relativa respecto de los artículos 121, 125, 127 y 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

**149. CUARTO.**—Se reconoce la validez de los artículos 117 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de este fallo–, 120, 122, 123, párrafo segundo, 124, 126 –con las salvedades indicadas en el punto resolutivo quinto de este fallo–, 128, 129 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo quinto de este fallo–, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137 y 138 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

**150. QUINTO.**—Se declara la invalidez de los artículos 117, párrafo primero, en su porción normativa "dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación", 121, párrafo segundo, en su porción normativa "por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente de la admisión", 123, párrafo primero, 126,



párrafos primero, en su porción normativa "quien deberá acatar la resolución en un plazo no mayor de cinco días hábiles" y cuarto, en su porción normativa "El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, podrá excepcionalmente divulgar los datos personales, siempre que realice una valoración y emita una resolución debidamente fundada y motivada. En caso de determinarse la publicidad de la información, la resolución deberá explicitar las razones por las que se afirma que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a la eventual afectación de los intereses de los particulares", 127, fracciones II, en su porción normativa "en un plazo máximo de cinco días" y III, en su porción normativa "Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo" y 129, párrafo primero, en su porción normativa "de conformidad con el capítulo II del título cuarto de la presente ley", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis; las cuales surtirán sus efectos, en términos del considerando séptimo de este fallo, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos.

**151. SEXTO.**—Se declara la existencia de la omisión legislativa relativa respecto del artículo 118 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintisiete de abril de dos mil dieciséis.

**152. SÉPTIMO.**—Se condena al Congreso del Estado de Morelos para que, en el siguiente período ordinario de sesiones, legisle en cuanto a la omisión legislativa relativa respecto del artículo 118 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, en el sentido de que no contempla el supuesto establecido en el artículo 143, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relativo a la orientación a un trámite específico, así como la posibilidad de que la respuesta de los sujetos obligados, como resultado de la resolución a un recurso de revisión interpuesto en contra de la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos legalmente previstos en el artículo 143, fracción VI, de la ley general, pueda volver a impugnarse a través del recurso de revisión.

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



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

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

**156. En relación con el punto resolutivo primero:**

**157.** 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 cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a las normas impugnadas, a la oportunidad y a la legitimación.

**158. En relación con el punto resolutivo segundo:**

**159.** Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 119 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

**160. En relación con el punto resolutivo tercero:**

**161.** Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la existencia de una omisión legislativa en el artículo 121 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

**162.** Se expresó una mayoría de cinco votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea y en el sentido de declarar la invalidez del precepto cuestionado, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la existencia de una omisión legislativa en el artículo 125 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra del proyecto, sin estimar que el precepto es inválido. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron a favor. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

**163.** Se expresó una mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la existencia de una omisión legislativa en el artículo 127 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

**164.** Se expresaron cuatro votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Medina Mora I., respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso b), referente al recurso de inconformidad, consistente en reconocer la existencia de la omisión legislativa en el artículo 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y por la invalidez total del precepto. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

**165.** Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos consistentes en declarar la existencia de una omisión legislativa relativa en los artículos 121, 125, 127 y 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



### **166. En relación con el punto resolutivo cuarto:**

**167.** Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la validez del artículo 117, salvo sus párrafos primero, en su porción normativa "dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación" y último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

**168.** Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la validez del artículo 117, párrafo último, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra.

**169.** Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en sus incisos a), referente al recurso de revisión y b), referente al recurso de inconformidad, consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 120, 122, 123, párrafo segundo, 124, 126, salvo sus párrafos primero, en su porción normativa "quien deberá acatar la resolución en un plazo no mayor de cinco días hábiles" y cuarto, en su porción normativa "El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, podrá excepcionalmente divulgar los datos personales, siempre que realice una valoración y emita una resolución debidamente fundada y motivada. En caso de determinarse la publicidad de la información, la resolución deberá explicitar las razones por las que se afirma que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a la eventual afectación de los intereses de los particulares",



128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137 y 138 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

**170.** 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., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la validez del artículo 129, salvo su párrafo primero, en su porción normativa "de conformidad con el capítulo II del título cuarto de la presente ley", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

#### **171. En relación con el punto resolutivo quinto:**

**172.** Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez adicional del párrafo último, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez total, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 117, párrafo primero, en su porción normativa "dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

**173.** Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 121, párrafo segundo, en su porción normativa "por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente de la admisión", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez total del párrafo segundo en cuestión.



**174.** Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 123, párrafo primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra.

**175.** Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 126, párrafo primero, en su porción normativa "quien deberá acatar la resolución en un plazo no mayor de cinco días hábiles", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

**176.** Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 126, párrafo cuarto, en su porción normativa "El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, podrá excepcionalmente divulgar los datos personales, siempre que realice una valoración y emita una resolución debidamente fundada y motivada. En caso de determinarse la publicidad de la información, la resolución deberá explicitar las razones por las que se afirma que los beneficios sociales de divulgar la información serán mayores a la eventual afectación de los intereses de los particulares", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. Los Ministros Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

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



Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 127, fracciones II, en su porción normativa "en un plazo máximo de cinco días" y III, en su porción normativa "Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

**178.** Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez total del precepto y en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 129, párrafo primero, en su porción normativa "de conformidad con el capítulo II del título cuarto de la presente ley", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos.

**179.** 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 séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez contenidas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

**180.** Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas y la omisión legislativa detectada deberán colmarse aplicando las disposiciones correspondientes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, hasta en tanto el Congreso Estatal legisle al respecto. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.



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

**182.** Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por el reconocimiento de validez de la fracción XII y en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la norma en consecuencia, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), referente al recurso de revisión, consistente en reconocer la existencia de una omisión legislativa en el artículo 118 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

**183. En relación con el punto resolutivo séptimo:**

**184.** Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en condenar al Congreso del Estado de Morelos para que, en el siguiente período ordinario de sesiones, legisle en cuanto a la omisión legislativa relativa respecto del artículo 118 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

**185. En relación con el punto resolutivo octavo:**

**186.** 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.

**187. Votación que no se refleja en puntos resolutivos:**

**188.** Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I.,



Layneze 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.

**189.** El Ministro Layneze Potisek anunció voto particular genérico en los artículos declarados inconstitucionales, cuyo plazo resulta más benéfico para los particulares.

**190.** La Ministra Piña Hernández anunció voto particular genérico en cuanto a la declaratoria de omisiones legislativas relativas.

**191.** El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio genérico.

**192.** Los Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán no asistieron a la sesión de tres de junio de dos mil diecinueve, por gozar de vacaciones, el primero en razón de que integró la Comisión de Receso relativa al segundo período de sesiones de dos mil diecisiete y el segundo en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer período de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo período de sesiones de dos mil dieciocho.

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

**194.** Firman los Ministros presidente y ponente, con el secretario general de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 17/2010, P./J. 5/2010, P./J. 142/2001, 1a. LXXXV/2007 y P. XV/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2313, con número de registro digital: 165360, página 2322, con número de registro digital: 165224, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, con número de registro digital: 187982, Tomo XXV, junio de 2007, página 203, con número de registro digital: 172168 y mayo de 2007, página 1534, con número de registro digital: 172562, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 15/1992 y I.9o.T.17 L citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 52, abril de 1992, página 11, con número de registro digital: 205682, así como en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIII, mayo de 1994, página 444, con número de registro digital: 212573, respectivamente.

Las tesis de rubros: "FIRMA. PROMOCIONES QUE CARECEN DE ELLA." "PROMOCIONES, FALTA DE FIRMA EN LAS." y "DERECHO DE PETICIÓN. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS SOLO ESTÁN OBLIGADAS A CONTESTAR LAS SOLICITUDES A LAS PERSONAS QUE LAS SIGNAN Y NO A QUIENES APARECEN EN EL CONTEXTO DE DICHA SOLICITUD." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, julio de 1994, página 593, con número de registro digital: 211472, Tomo IX, mayo de 1992, página 494, con número de registro digital: 219413 y Tomo VI, Segunda Parte-1, julio-diciembre de 1990, página 135, con número de registro digital: 224476, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre 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 38/2016 y su acumulada 39/2016.

El once de junio de dos mil diecinueve se resolvió por el Tribunal Pleno la acción de inconstitucionalidad 38/2016 y su acumulada 39/2016, en donde el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información impugnó diversos preceptos contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos. La pregunta consistía en saber si la entidad federativa contaba con facultades para replicar lo dispuesto por la ley general, en materia de recursos y medios de impugnación.

## I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la redundancia, en el caso de transparencia, no era inconstitucional. Contrariamente a lo que ocurre en otras materias, como la electoral, para las entidades sí es posible replicar los contenidos de la Ley General de Transparencia en sus leyes locales.



Por estas razones, el Ministro ponente retiró el asunto en la sesión de ocho de abril de dos mil diecinueve, presentándonos uno nuevo el tres de junio de dos mil diecinueve.

En este nuevo proyecto, se analizó artículo por artículo para determinar si el Congreso de Morelos se había excedido competencialmente en la regulación del proceso y de medios de impugnación en la materia.

## II. Razones del disenso

Voté en contra del punto resolutivo séptimo y con un concurrente, respecto del punto resolutivo sexto. Ambos giraban en torno al tratamiento que se le dio al artículo 118 de la ley local. El proyecto presentado bajo la ponencia del Ministro Medina Mora propuso declarar la omisión, sin que ello llevara aparejada la declaratoria de invalidez del artículo correspondiente.

Considero que, si bien las entidades federativas podían replicar contenidos en la ley general, no existía un mandato constitucional para que lo hicieran, ni tampoco podía desprenderse éste de la ley general. Por eso, estimo que no debió hablarse de omisiones.

Ahora bien, aun tomando esa nomenclatura, me parece que, en virtud del principio de certeza jurídica, los efectos de la omisión debieron ser, forzosamente, la invalidez de todos esos artículos.

Estas razones me llevaron a pronunciarme en contra y por la invalidez total de esta normas. Esta solución me parece óptima, sobre todo tomando en cuenta la complejidad del sistema de transparencia, implementado desde la reforma constitucional en la materia, de dos mil catorce.

De lo anterior se sigue que, desde mi perspectiva, no había lugar para condenar al Congreso del Estado de Morelos para que legislara "en cuanto a la omisión legislativa relativa respecto del artículo" antes citado.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 38/2016 y su acumulada 39/2016 promovida por la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



En las sesiones de tres y once de junio de dos mil diecinueve el Tribunal Pleno analizó, entre otros, los artículos 118, 121, 125, 127 y 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos que regulan el recurso de revisión en esa misma materia.

Respecto de dichos preceptos se determinó que existían omisiones legislativas relativas ya que reiteraban, de manera incompleta, lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La votación únicamente alcanzó mayoría calificada para reconocer la existencia de omisiones en el artículo 118 por lo que se desestimó la acción respecto de los artículos 121, 125, 127 y 139. Sin embargo, no se invalidó el artículo 118, sino que la sentencia solo le ordenó al Congreso Local legislar para subsanar las omisiones correspondientes.

Es precisamente en ese aspecto en el que difiere del criterio mayoritario. Desde mi punto de vista, la existencia de las omisiones legislativas debió conllevar a la invalidez de dichos artículos y no sólo ordenar al Congreso subsanar la omisión.

En materia de transparencia, los legisladores locales pueden reproducir el contenido de la ley general de la materia.<sup>1</sup> Sin embargo, cuando los legisladores locales deciden reproducir el contenido de la ley general deben hacerlo de manera completa;<sup>2</sup> de lo contrario, se genera una contradicción con la ley general que produce inseguridad jurídica.

En efecto, si se hace una reproducción incompleta, un funcionario local podría tener una duda legítima sobre si debe aplicar el contenido de la legislación local –interpretando que se excluyeron, conscientemente, algunos aspectos– o si debe aplicar directamente la Ley General. Por citar un ejemplo, respecto al artículo 118 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos, un operador podría tener una duda genuina sobre si en Morelos procede el recurso de revisión en contra de la orientación a un trámite específico, ya que en la ley general sí está contemplada esa causa de procedencia pero en la ley local no.

Lo anterior no significa que la ley general no pueda aplicarse directamente, así lo prevé expresamente el artículo segundo transitorio.<sup>3</sup> Pero si los legislado-

<sup>1</sup> En este sentido, ver las acciones de inconstitucionalidad 37/2016, 45/2016 y 112/2017.

<sup>2</sup> En ese sentido me manifesté en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 101/2017, 47/2018 y su acumulada 48/2018.

<sup>3</sup> "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



res regulan el recurso de revisión a nivel local, deben hacerlo de manera completa.

Ahora, como adelanté al principio del voto, *la existencia de omisiones debió haber llevado a declarar la invalidez de las disposiciones impugnadas*. Una omisión relativa implica necesariamente una vulneración a la constitución por lo que el efecto debería ser siempre la invalidez. Precisamente, la finalidad de los medios de control constitucional abstractos es expulsar del sistema jurídico todas las normas que violen la Constitución.

En este asunto, como quedó evidenciado en los párrafos anteriores, no expulsar del sistema jurídico los artículos en cuestión genera una grave inseguridad jurídica y el problema de constitucionalidad subsistirá hasta que el Congreso Local subsane la omisión. Sin embargo, en tanto eso sucede, el Tribunal Pleno autorizó la vigencia y aplicación de normas inconstitucionales.

Debo enfatizar que en este caso, la omisión legislativa relativa causaba una violación a la seguridad jurídica. Sin embargo, habrá casos en los que las omisiones podrían afectar intereses más delicados. Por esa razón, la existencia de omisiones relativas siempre debe llevar a la invalidez del precepto.

Cuando se declara que hay una omisión legislativa, la norma es inconstitucional por aquello que le falta no por aquello que tiene. No tiene sentido decretar que hay una omisión legislativa y mientras tanto validar el precepto. Si el precepto es válido es porque el precepto no es inconstitucional, pero la existencia de una omisión legislativa necesariamente implica una violación a la Constitución y, por tanto, el efecto tendría que ser la invalidez de la norma.

Incluso, esta es la práctica que se ha seguido en precedentes. En las acciones de inconstitucionalidad 1/2016<sup>4</sup> y 47/2018 y su acumulada 48/2018<sup>5</sup> se invalida-

---

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."

<sup>4</sup> Resuelto el nueve de mayo de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.

<sup>5</sup> Resuelto el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.



ron los artículos en los que se detectaba una omisión parcial. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 1/2016 se declaró por unanimidad la invalidez de los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia de Tabasco, ya que omitían establecer que en la integración del órgano garante debía haber paridad de género. Por último, en la acción de inconstitucionalidad 47/2018 y su acumulada 48/2018, se declaró la invalidez del artículo 21 de la Ley de Protección de Datos de la Ciudad de México que omitía regular de manera completa el aviso de privacidad.

Este criterio no se ha limitado a la materia de transparencia. Por ejemplo, el Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2018 declaró la invalidez de los artículos 6, párrafo primero, fracciones II, III, IV, incisos b) y c) y párrafo último, así como 7, párrafo primero, fracciones I, inciso a), II y IV de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos; ya que, a criterio de la mayoría, dichos preceptos omitían establecer los lineamientos para modular objetivamente la remuneración del presidente de la República y del resto de servidores públicos.<sup>6</sup> Aunque no coincidí con esa decisión —ya que considero que se debió haber sobreseído la totalidad de esa acción— lo cierto es que existe un criterio consistente del Pleno de invalidar los preceptos en los que se advierte la existencia de omisiones relativas.

En conclusión, contrario a lo que se sostiene en la sentencia, considero que debieron invalidarse los artículos 118, 121, 125, 127 y 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos por adolecer de una omisión legislativa en relación a sus correlativos 143, 145, 148, 150 y 161 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y ordenando en los efectos legislar precisando que mientras tanto se aplique directamente la ley general.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>6</sup> Resuelto el veinte de mayo de dos mil nueve bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán. La invalidez aludida se declaró por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, con votos en contra de las Ministras Piña Hernández y Esquivel Mossa, así como el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.



**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 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE VALIDEZ PARA EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES LOCALES RELATIVAS (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA PARA REGULAR ESTE DERECHO EN SUS LEYES LOCALES, ARMONIZÁNDOLAS CON LAS DIRECTRICES, PRINCIPIOS Y BASES DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, SIN QUE DEBA REPLICARSE ÉSTA EN DICHAS LEYES NI SE IMPIDA A LOS ESTADOS CONSTRUIR SUS PROPIOS SISTEMAS PARA AMPLIAR, PERFECCIONAR O MAXIMIZAR SU EJERCICIO (LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL SISTEMA ESTABLECIDO EN LA LEY RESPECTIVA DEL ESTADO DE TABASCO ARTICULA Y COORDINA LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS ORGANISMOS GARANTES LOCALES Y DE LOS OTROS ÓRGANOS ESTATALES QUE LOS INTEGRAN, A EFECTO DE DEFINIR Y EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES, SIN VULNERAR EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (ARTÍCULOS 28, 29, 30, 31, 32, FRACCIONES IV, VIII Y X, 59, 63 Y 65 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS ESTATALES QUE PREVÉN EL SISTEMA PARA NOMBRAR A LOS COMISIO-**



**NADOS QUE DEBAN CUBRIR VACANTES, ASÍ COMO QUE EL ORGANISMO GARANTE LOCAL FORMA PARTE DE LOS SISTEMAS NACIONAL Y ESTATAL DE TRANSPARENCIA, NO SE VINCULAN CON LA VIOLACIÓN ADUCIDA AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES NI AL ARGUMENTO DE QUE REGULAN A DICHO ORGANISMO, PUES EN REALIDAD SE DIRIGEN AL CITADO SISTEMA ESTATAL, EN CUANTO AL ASPECTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS (ARTÍCULOS 41 Y 45, FRACCIÓN XXXVII, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. REGULACIÓN DEL SISTEMA ESTATAL CON EL FIN DE COORDINARSE CON EL NACIONAL PARA IMPLEMENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMÁS CRITERIOS EN ESTA MATERIA, ASÍ COMO PARA FUNGIR COMO UN ENTE ADMINISTRATIVO DE ENLACE ENTRE DICHO SISTEMA NACIONAL Y LOS SUJETOS OBLIGADOS (ARTÍCULOS 28, 29, 30, 31, 32, FRACCIONES IV, VIII Y X, 45, FRACCIÓN XXXVII, 59, 63 Y 65 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA EXCEPCIÓN PARA QUE DETERMINADOS SUJETOS OBLIGADOS ESTATALES NO ESTÉN SUJETOS A LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA Y LA PREVISIÓN DE QUE SUS FUNCIONES SEAN RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL TITULAR DE ÁREA RESPECTIVO FUERON ESTABLECIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EJERCICIO DE SU LIBERTAD CONFIGURATIVA (ARTÍCULO 47, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA EXCEPCIÓN PARA QUE DETERMINADOS SUJETOS OBLIGADOS ESTATALES NO ESTÉN SUJETOS A LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA Y LA PREVISIÓN DE QUE SUS FUNCIONES SEAN RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL TITULAR DE ÁREA RESPECTIVO NO TRASCIENDEN AL DERECHO DE IGUALDAD (ARTÍCULO 47, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA EXCEPCIÓN PARA QUE DETERMINADOS SUJETOS OBLIGADOS ESTATALES NO**



**ESTÉN SUJETOS A LOS COMITÉS DE TRANSPARENCIA Y LA PREVISIÓN DE QUE SUS FUNCIONES SEAN RESPONSABILIDAD EXCLUSIVA DEL TITULAR DE ÁREA RESPECTIVO NO CONSTITUYEN UNA OMISIÓN LEGISLATIVA (ARTÍCULO 47, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA OBLIGACIÓN DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE TRANSPARENTAR, A TRAVÉS DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS, LA AGENDA DE LOS MAGISTRADOS NO PENALES VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 80, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA AMPLIAR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL, PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, A SU ÁMBITO DE COMPETENCIA, ESTO ES, ESTABLECER COMO INFORMACIÓN RESERVADA LA RELACIONADA CON LA "SEGURIDAD DEL ESTADO"(INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 112, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O A LA SEGURIDAD DEL ESTADO", 121, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA SEGURIDAD DEL ESTADO", Y 128, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEGURIDAD DEL ESTADO Y", DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA NORMA LOCAL, QUE ESTABLECE COMO INFORMACIÓN RESERVADA LA RELATIVA A LOS "ESTUDIOS Y PROYECTOS CUYA DIVULGACIÓN PUEDA CAUSAR DAÑOS AL INTERÉS DEL ESTADO O SUPONGA UN RIESGO PARA SU REALIZACIÓN", RESULTA VAGA Y AMBIGUA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA REPRODUCIR**



**LOS CRITERIOS DE EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. NORMA LOCAL CONFORME A LA CUAL SE CONSIDERA INFORMACIÓN RESERVADA, ENTRE OTRAS, AQUELLA QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS RECIBAN DE LOS PARTICULARES BAJO PROMESA DE RESERVA O LA RELACIONADA CON LA PROPIEDAD INTELECTUAL, PATENTES O MARCAS, SECRETO COMERCIAL, INDUSTRIAL, FISCAL, BANCARIO, FIDUCIARIO U OTRO CONSIDERADO COMO TAL POR UNA DISPOSICIÓN LEGAL, QUE ESTÉ EN POSESIÓN DE LAS AUTORIDADES, A DIFERENCIA DE LO PREVISTO AL RESPECTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, CONFORME A LA CUAL SE CONSIDERA COMO INFORMACIÓN CONFIDENCIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 121, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. REPRODUCCIÓN EN LA LEY LOCAL DE LAS NORMAS DE LA LEY GENERAL QUE IMPIDEN CLASIFICAR COMO INFORMACIÓN CONFIDENCIAL LA RELATIVA A LOS FIDEICOMISOS U OPERACIONES QUE INVOLUCREN RECURSOS PÚBLICOS (ARTÍCULOS 125 Y 126 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XVI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE LA PROCEDENCIA DE UN RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD ESTATAL EN CONTRA DE LAS RESOLUCIONES DE LOS ORGANISMOS GARANTES LOCALES, LAS CUALES GOZAN DE DEFINITIVIDAD, DISTORSIONA EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA (POR UNA PARTE, INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 163, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 169 Y 170 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO Y, POR OTRA PARTE, VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 163, PÁRRAFO PRIMERO, 171, 172 Y 173 DEL CITADO ORDENAMIENTO).**



**XVII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. OMISIÓN DE PROCURAR LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA CONFORMACIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES LOCALES (FUNDADA LA OMISIÓN LEGISLATIVA CONSISTENTE EN QUE LOS ARTÍCULOS 39 Y 41 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO NO ESTABLECIERON EL SUPUESTO REFERIDO).**

**XVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PREVISIÓN DE QUE EL USO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA MEDIANTE EL EJERCICIO DE ESTE DERECHO ES RESPONSABILIDAD DE LA PERSONA QUE LA OBTUVO (ARTÍCULO 17, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PROHIBICIÓN DE QUE LOS COMISIONADOS DE LOS ORGANISMOS GARANTES LOCALES, DURANTE SU NOMBRAMIENTO, ACEPTEN O DESEMPEÑEN OTRO EMPLEO O CARGO DE LA FEDERACIÓN, ESTADOS, MUNICIPIOS O PARTIDOS POLÍTICOS, Y PREVISIÓN DE QUE SÓLO RECIBAN PERCEPCIONES POR DOCENCIA, REGALÍAS, DERECHOS DE AUTOR, PUBLICACIONES, HERENCIAS Y OTRAS ACTIVIDADES PRIVADAS QUE NO AFECTEN SU INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD (ARTÍCULO 42, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. OBLIGACIÓN DE LOS ORGANISMOS GARANTES DE PROMOVER LA PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE DATOS ABIERTOS Y ACCESIBLES (ARTÍCULO 58 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PREVISIÓN PARA QUE LAS LEYES Y DEMÁS DISPOSICIONES DE LA MATERIA ESTABLEZCAN LA OBLIGACIÓN DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DE PONER A DISPOSICIÓN DE LOS PARTICULARES LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN SUS SITIOS DE INTERNET Y LA PLATAFORMA NACIONAL (ARTÍCULO 67**



**DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA REGULACIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, SIN QUE LA RÉPLICA DE LAS DISPOSICIONES RELATIVAS DE LA LEY GENERAL EN LA LEY LOCAL IMPLIQUE UNA INVASIÓN DE COMPETENCIAS (ARTÍCULO 168 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS TIENEN COMPETENCIA PARA REGULAR LOS MEDIOS DE CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD LOCALES INTERPUESTOS POR LOS ORGANISMOS GARANTES LOCALES (ARTÍCULO 2, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXIV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PREVISIÓN DE QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS SE NIEGUEN A PROPORCIONAR INFORMACIÓN CUANDO SE ENCUENTREN IMPEDIDOS, DE CONFORMIDAD CON LA LEY LOCAL, O NO ESTÉ EN SU POSESIÓN AL MOMENTO DE EFECTUARSE LA SOLICITUD RESPECTIVA (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEXTO, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**

**XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, 41, 80, FRACCIÓN VIII, 112, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O A LA SEGURIDAD DEL ESTADO", 121, FRACCIONES I EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LA SEGURIDAD DEL ESTADO", XII, XIV Y XV, 128, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SEGURIDAD DEL ESTADO Y", 163, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 169 Y 170 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO).**



**XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE TABASCO PARA QUE SUBSANE LA OMISIÓN LEGISLATIVA DECLARADA RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 39 Y 41 DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE TABASCO, CONSISTENTE EN ESTABLECER LA PROCURACIÓN DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN LA CONFORMACIÓN DEL ORGANISMO GARANTE LOCAL).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2016. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 9 DE MAYO DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al nueve de mayo del dos mil diecinueve, emite la siguiente

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **1/2016** promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**I. Antecedentes**

1. **Presentación de la demanda.** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió acción de inconstitucionalidad contra, de manera destacada, los artículos 2, fracción IV, 6, 17, 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 39, 41, 42, párrafo segundo, 45, fracción XXXVII, 47, penúltimo párrafo, 59, 63, 65, 80, fracción VIII, 112, fracción I, 121, fracciones I, XII, XIV y XV, 125, 126, 128, fracción IV, 163, 169, 170, 171, 172 y 173, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre del dos mil quince.



2. **Radicación y admisión.** Por auto de quince de enero del dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **1/2016** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

3. El dieciocho del mes y año en cita el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para los efectos legales conducentes.

4. **Informes.** Por auto de veintitrés de febrero siguiente se tuvo a dichos poderes rindiendo los informes solicitados y ofreciendo las pruebas que estimaron pertinentes, con las que se corrió traslado a las partes y se les otorgó a todas plazo para formular alegatos.

5. **Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveídos de dieciséis y treinta y uno de marzo del dos mil dieciséis, se tuvieron por formulados los alegatos del promovente y del Congreso del Estado de Tabasco y se declaró cerrada la instrucción del asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

## II. Competencia

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

## III. Oportunidad

7. En su informe, el Congreso del Estado de Tabasco sostiene que la acción de inconstitucionalidad es extemporánea respecto de los artículos 6, párrafo



segundo al último, 17, 42, párrafo segundo, 121, fracciones I, XII, XIV y XV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco vigente, pues la ley de transparencia estatal abrogada los contenía sólo que para no complicar su estudio se estimó pertinente expedir una nueva pero dichos preceptos sólo cambiaron de orden en el articulado, de fracción o de párrafo, no de contenido.

8. De ahí que asegure que respecto de tales preceptos la acción de inconstitucionalidad es improcedente por extemporánea, pues el promovente debió solicitar su declaratoria de invalidez desde la emisión de la ley abrogada.

9. Los artículos 19, fracción VIII y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establecen que las controversias y las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes en los demás casos que resulte de alguna disposición del propio ordenamiento.

10. Por su parte, el artículo 60 de dicha legislación dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial.

11. En los diversos precedentes que invoca el Poder Legislativo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que un nuevo acto legislativo es la modificación sustancial o material de cierta norma a través de un proceso legislativo distinto.

12. Se indicó que el requisito de índole formal conlleva el desahogo de las diferentes etapas del procedimiento legislativo, mientras que el material se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifican la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto impugnado.

13. Atendiendo a ese criterio se emitió la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) de este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, que establece:



"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."

14. No parece que exista duda al afirmar que dicho criterio es aplicable tratándose de reformas o modificaciones a instrumentos normativos existentes, pues en ese supuesto es necesario determinar si la modificación, adición o reforma introducida por el legislador constituye o no un nuevo acto legislativo.

15. En cambio, dicho criterio no es aplicable tratándose de la emisión de nuevos instrumentos normativos, esto es, de aquellos expedidos íntegramente y en virtud de los cuales se abrogan los anteriores, pues es claro que su contenido derivó de un procedimiento legislativo distinto y presupone la existencia



de verdaderos cambios normativos que modifican su trascendencia, contenido o alcance, justamente por haber sido necesaria su emisión integral.

16. En otras palabras, el criterio antes reproducido y en que se sustenta su alegato el Poder Legislativo Estatal, tiene como presupuesto la modificación, reforma o adición de ciertas disposiciones, caso en que debe determinarse si el cambio introducido y controvertido verdaderamente obedeció a un procedimiento legislativo distinto y trascendió a su contenido, o bien, si sólo atendió a un aspecto de técnica legislativa para modificar párrafos, fracciones o la forma de organización de la ley existente.

17. En cambio, dicho criterio es inaplicable tratándose de nuevas leyes, pues en ese supuesto su emisión evidentemente atiende a un diverso procedimiento legislativo y a un cambio sustancial de contenido, tan es así que, en su caso, fue necesario abrogar la ley preexistente o anterior.

18. Como se indicó en los antecedentes de esta sentencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa contra diversos artículos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada íntegramente en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre del dos mil quince, misma que abrogó la ley anterior.

19. Basta lo expuesto para concluir que es inaplicable el criterio sobre el que descansa el argumento del Congreso de Estado de Tabasco, pues los preceptos impugnados están contenidos en una nueva ley que abrogó la anterior.

20. Además, aun cuando fuera aplicable, no se actualiza el supuesto de extemporaneidad alegado.

21. Los artículos 6, párrafo segundo al último, 17, 42, párrafo segundo, 121, fracciones I, XII, XIV y XV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco vigente, en comparación con los diversos de la ley abrogada, son del contenido siguiente:



**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco abrogada**

**"Artículo 9.** Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la misma en los términos de esta ley.

Toda la información en poder de Los sujetos obligados estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como reservada o confidencial.

Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera verbal o en el estado en que se encuentre y a obtener por cualquier medio la reproducción de los documentos en que se contenga.

La información se proporcionará en el estado en que se encuentre. La obligatoriedad de los sujetos obligados de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante, con excepción de la información que requiera presentarse en versión pública.

La pérdida, destrucción, alteración u ocultamiento de la información pública y de los documentos en que se contenga, serán sancionados en los términos de esta ley.

Ningún sujeto obligado está forzado a proporcionar información cuando se encuentre impedido de conformidad con esta ley para proporcionarla o no esté en su posesión al momento de efectuarse la solicitud."

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco vigente**

**"Artículo 6. ...**

Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la misma en los términos de esta ley.

Toda la información en poder de los sujetos obligados estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como reservada o confidencial.

Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera verbal o en el estado en que se encuentre y a obtener por cualquier medio la reproducción de los documentos en que se contenga.

La pérdida, destrucción, alteración u ocultamiento de la información pública y de los documentos en que se contenga, serán sancionados en los términos de esta ley.

Ningún sujeto obligado está forzado a proporcionar información cuando se encuentre impedido de conformidad con esta ley para proporcionarla o no esté en su posesión al momento de efectuarse la solicitud.

La información se proporcionará en el estado en que se encuentre. La obligatoriedad de los sujetos obligados de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante, con excepción de la información que requiera presentarse en versión pública.



	<p>El Estado garantizará de manera efectiva y oportuna, el cumplimiento de la presente ley."</p>
<p><b>"Artículo 3.</b> Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés alguno o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de protección de datos personales.</p> <p>La información de carácter personal, perteneciente a persona distinta del solicitante, no podrá ser proporcionada aún y cuando se encuentre en poder de algún sujeto obligado, con las excepciones previstas en esta ley.</p> <p>Cuando se solicite el acceso a información de carácter personal propia del solicitante ésta no podrá ser negada por el sujeto obligado.</p> <p>El uso de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo."</p>	<p><b>"Artículo 17.</b> Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés alguno o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de protección de datos personales.</p> <p>La información de carácter personal, perteneciente a persona distinta del solicitante, no podrá ser proporcionada aun y cuando se encuentre en poder de algún sujeto obligado, con las excepciones previstas en esta ley.</p> <p>Cuando se solicite el acceso a información de carácter personal propia del solicitante ésta no podrá ser negada por el sujeto obligado.</p> <p>El uso de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.</p> <p>No podrá condicionarse el ejercicio del derecho de acceso a la información por motivo de discapacidad."</p>
<p><b>"Artículo 22.</b> ...</p> <p>Durante el tiempo de su nombramiento los consejeros del instituto no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo o cargo de la Federación, Estados, Municipios o partidos políticos, y sólo podrán recibir percepciones derivadas de la docencia, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, herencias u otras actividades privadas, siempre y cuando no afecten la independencia, imparcialidad y equidad que deben regir el ejercicio de su función; podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, culturales, literarias, de investigación o de beneficencia.</p>	<p><b>"Artículo 42.</b> ...</p> <p>Durante el tiempo de su nombramiento los comisionados no podrán, en cualquier caso, aceptar o desempeñar empleo o cargo de la Federación, Estados, Municipios o partidos políticos, y sólo podrán recibir percepciones derivadas de la docencia, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, herencias u otras actividades privadas, siempre y cuando no afecten la independencia, imparcialidad y equidad que deben regir el ejercicio de su función; podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, culturales, literarias, de investigación o de beneficencia."</p>



El presidente será nombrado por sus pares por un periodo de cinco años, y tendrá la representación legal del instituto.

En caso de la renuncia o ausencia al cargo de presidente, el nuevo será nombrado en la siguiente sesión, por los propios miembros del consejo.

Las ausencias definitivas de los consejeros propietarios serán cubiertas por los respectivos suplentes. En caso de ausencia definitiva de ambos, se procederá a la designación de un nuevo consejero para concluir el periodo respectivo, en los términos previstos por esta ley.

Las ausencias consecutivas mayores de 30 días, se consideran definitivas."

**"Artículo 31.** Para los efectos de esta ley se considera información reservada la expresamente clasificada por el titular de cada uno de los sujetos obligados de conformidad con los criterios establecidos en esta ley, su reglamento y los lineamientos expedidos por el instituto. La clasificación de la información procede sólo en los siguientes casos:

I. Cuando se trate de información cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado, la seguridad pública, la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona;

...

V. Cuando se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado o suponga un riesgo para su realización;

**"Artículo 121.** Para los efectos de esta ley, se considera información reservada la expresamente clasificada por el Comité de Transparencia de cada uno de los sujetos obligados, de conformidad con los criterios establecidos en la ley general y en la presente ley. La clasificación de la información procede cuando su publicación:

I. Comprometa la seguridad del Estado, la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

...

XII. Se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado o suponga un riesgo para su realización;

...



<p>...</p> <p><b>VII.</b> Cuando se trate de información de particulares recibida por los sujetos obligados bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas, secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal que estén en posesión de las autoridades;</p> <p><b>VIII.</b> Cuando se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa; ..."</p>	<p><b>XIV.</b> Se trate de información de particulares recibida por los sujetos obligados bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas, secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal que estén en posesión de las autoridades;</p> <p><b>XV.</b> Se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa; ..."</p>
---	--

22. La confronta de ambos textos podría evidenciar que, efectivamente, los artículos ahora impugnados tenían su símil en la ley de transparencia estatal abrogada, de modo que el promovente debió impugnarlos durante su vigencia y no so pretexto de la nueva ley; sin embargo, tal aseveración es incorrecta al sustentarse sólo en el contenido literal de las normas impugnadas, y no en su origen.

23. Para corroborar tal aserto es necesario informar que el siete de febrero del dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto en virtud del cual se reformaron, entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII al artículo 6o. constitucional a través de la cual se regularon, entre otras cosas, los sujetos obligados a transparentar su información y se estableció la necesidad de que el Congreso de la Unión emitiera una ley general a fin de unificar los criterios aplicables en la materia, atendiendo justamente a la diversidad imperante hasta ese momento.

24. En cumplimiento al artículo segundo transitorio de dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en dicho medio de difusión oficial el cuatro de mayo del dos mil quince.



25. Asimismo, en cumplimiento a los artículos quinto transitorio tanto del citado decreto de reformas constitucional como de la mencionada ley general, el Congreso del Estado de Tabasco emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, publicada en su periódico oficial el quince de diciembre del dos mil quince, cuyo artículo segundo transitorio abrogó la ley anterior.

26. Lo expuesto evidencia, que el texto legal aquí impugnado se emitió en atención a una reforma constitucional y a la emisión de una ley general que establece nuevas instituciones y parámetros en materia de transparencia y acceso a la información pública.

27. Basta lo anterior para concluir que, el hecho de que la ley de transparencia estatal abrogada haya contenido normas de contenido similar a las ahora impugnadas, no torna extemporánea la acción que se resuelve, simple y sencillamente porque la ley vigente derivó de un nuevo proceso legislativo, es decir, la legislación de transparencia local anterior fue abrogada para dar lugar a una nueva cuya emisión se sustentó en una reforma constitucional y en la promulgación de una ley general, todo a la luz de distintos parámetros y regulación.

28. En otras palabras, aun siendo aplicable el criterio antes reproducido, no puede considerarse extemporánea la promoción de la acción en cuanto a los artículos antes identificados porque con independencia de que se haya modificado o no su contenido o variado su numeral o ubicación, lo objetivamente cierto es que se emitieron a la luz de una reforma constitucional que vinculó al legislativo federal a emitir una ley general a partir de distintos parámetros y aspectos que, evidentemente, no se contemplaban con anterioridad.

29. Máxime si se considera que en sus conceptos de invalidez el promovente contrasta el contenido de tales disposiciones tanto con el Texto Constitucional que lo originó como con el de la ley general de mérito.

30. De ahí que, por mucho que el legislador local alegue que se abrogó la ley anterior y se emitió la nueva a fin de no complicar la comprensión de ese sistema normativo, lo objetivamente cierto es que al tener sustento en la refor-



ma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es evidente que se trata de un nuevo acto legislativo, cuya constitucionalidad debe analizarse a la luz de esos nuevos parámetros.

31. Resuelto lo anterior, resta decir que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa fue promovida dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el Decreto 235 que contiene las normas impugnadas se publicó en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Tabasco el martes quince de diciembre del dos mil quince, de modo que el aludido lapso transcurrió del miércoles dieciséis de diciembre de ese año al jueves catorce de enero del dos mil dieciséis, siendo que su promoción ocurrió ese último día.

#### IV. Legitimación

32. En su informe, el Poder Legislativo del Estado asegura que el promovente carece de legitimación procesal activa para impugnar los artículos 41, 125 y 126 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, pues su impugnación no fue aprobada por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para ser controvertidos, al no tener relación alguna con los temas autorizados o propuestos.

33. Para resolver su argumento conviene tener en cuenta que los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece que corresponde al director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales la representación de dicho instituto y, como tal, la promoción de las acciones de inconstitucionalidad contra, entre otras, las leyes estatales que considere vulneran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, siempre y cuando cuente con la aprobación de la mayoría de los comisionados.



34. Cabe destacar que dicha normatividad en ningún momento limita el objeto de impugnación a que se propongan los mismos argumentos contra diversos preceptos, o bien, que los temas expuestos se relacionen entre sí, sino únicamente que se vinculen con la materia que defiende el citado organismo garante, esto es, el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales.

35. Al promover la acción que se resuelve, el citado director exhibió el acuerdo ACT-EXT-PUB/11/01/2016.02, derivado de la sesión extraordinaria de once de enero del dos mil dieciséis en que, entre otras cosas, se indicó lo siguiente:

**"Acuerdo por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada el día quince de diciembre del año dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, bajo Decreto 235.**

"CONSIDERANDO

"...

"8. Que este organismo garante advierte que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco podría ser contraria al artículo 6o. constitucional, por lo cual, en ejercicio de las facultades conferidas a este organismo garante en el artículo 150, fracción II, inciso h), de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 41, fracción VI, de la LGTAIP, se propone al Pleno el Acuerdo por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interponga Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema



Corte de Justicia de la Nación **en contra de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**, publicada el día quince de diciembre de dos mil quince en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, bajo Decreto 235.

"...

#### "ACUERDO

"**PRIMERO.** Se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a través de su representante legal interponga Acción de Inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en contra de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, bajo Decreto 235, el día quince de diciembre del año dos mil quince.

"**SEGUNDO.** Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de este instituto para que elabore el documento por el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales interponga Acción de Inconstitucionalidad, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **en contra de diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, bajo decreto 235, el día quince de diciembre del año dos mil quince.

"...

"Así lo acordó, por **unanimidad, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, en sesión celebrada el once de enero de dos mil dieciséis. Los comisionados firman al calce para todos los efectos a que haya lugar ..." (folios 49 a 53 del toca).

36. Del texto transcrito se advierte que el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales acordó



por unanimidad de votos promover una acción de inconstitucionalidad contra **diversas disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco**, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

37. Lo expuesto es suficiente para desestimar el argumento del Poder Legislativo del Estado de Tabasco, pues conforme a la normatividad aplicable y el acuerdo antes reproducido se advierte que el director general de Asuntos Jurídicos cuenta con legitimación procesal activa para promover la vía que nos ocupa.

## V. Causas de improcedencia

38. En su informe, el Poder Legislativo del Estado afirma que la acción es improcedente contra los artículos 58, 67, 158 (sic) y 168 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco antes identificada, porque el promovente omitió señalarlos como normas impugnadas en el capítulo respectivo de su demanda.

39. Como ya se dijo, los artículos 19, fracción VIII y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establecen que las controversias y las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes en los demás casos que resulte de alguna disposición del propio ordenamiento.

40. Por su parte, el artículo 22 del citado ordenamiento prevé los requisitos que debe contener el escrito de demanda, cuya fracción IV indica que la norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se haya publicado.

41. Cabe precisar que dicha disposición no ordena, en ningún momento, que la identificación de esas normas o actos se encuentre única y expresamente en el apartado o capítulo de normas generales o acto cuya invalidez se demande, sino que hace referencia al escrito de demanda, esto es, al documento íntegro.



42. De la lectura del capítulo de normas generales cuya invalidez se demanda, del escrito original se advierte que, efectivamente, no contiene identificadas las normas que refiere el Poder Legislativo del Estado; sin embargo, como el propio órgano lo reconoce, en el décimo concepto de invalidez el promovente propuso argumentos tendentes a evidenciar su inconstitucionalidad (reverso del folio 42 al 44 del toca).

43. Lo expuesto es suficiente para concluir que en el caso no se actualiza la causa de improcedencia analizada, pues el hecho de que el promovente no haya identificado en el capítulo de normas generales impugnadas los artículos 58, 67 y 168 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, no significa que no los controvierta, tan es así que propone conceptos de invalidez en su contra.

44. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado sostiene que debe sobreseer en la acción respecto de los artículos 125 y 126 de la Ley de Transparencia del Estado de Tabasco, pues el promovente omitió proponer conceptos de invalidez en su contra.

45. Tal causa de improcedencia es infundada, pues basta la lectura del noveno concepto de invalidez para advertir lo contrario (folios 39 a 42 del toca).

46. Al no existir alguna otra causa de improcedencia propuesta por las partes o que este órgano judicial advierta de oficio, corresponde resolver el fondo del asunto.

## VI. Estudio de fondo

47. Antes de emprender el estudio del fondo del asunto conviene precisar que de la lectura integral del escrito de demanda se advierte que la promovente impugna en esta vía los artículos 2, fracción IV, 6, párrafo sexto, 17, cuarto párrafo, 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 39, 41, 42, párrafo segundo, 45, fracción XXXVII, 47, penúltimo párrafo, 58, 59, 63, 65, 67, 80, fracción VIII, 112, fracción I, 121, fracciones I, XII, XIV y XV, 125, 126, 128, fracción IV, 163, párrafo segundo, 168, 169, 170, 171, 172 y 173 de la Ley de Transparencia y



Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

48. Para determinar el tratamiento que deba darse a los conceptos de invalidez propuestos conviene tener en cuenta lo siguiente.

49. Como se informó en considerandos precedentes, el siete de febrero del dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal en virtud del cual se reformaron, entre otras disposiciones, las fracciones I, IV y V del apartado A y se adicionó una fracción VIII a su artículo 6o. a fin de establecer, entre otras cosas, los sujetos obligados a transparentar su información, así como la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que unificara los criterios aplicables en la materia, atendiendo justamente a la diversidad imperante hasta ese momento.

50. El referido proceso de reforma constitucional comenzó en virtud de diversas iniciativas presentadas por distintos partidos políticos en el Senado de la República.

51. En dichas iniciativas que constituyen la exposición de motivos de la reforma en comento, se dejó en claro la necesidad de avanzar en diversos temas, por ejemplo, establecer los alcances y directrices de los principios rectores de la materia, los procedimientos a seguir, los sujetos obligados, el diseño institucional de los organismos garantes caracterizados por su autonomía que permite su imparcialidad, además de que les da la posibilidad de promover acciones de inconstitucionalidad, así como la posibilidad de cumplir el mandato contenido en el artículo 1o. constitucional en materia de derechos humanos, todo esto para lograr un derecho unificado en materia de transparencia y acceso a la información pública.

52. Asimismo, se indicó la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para emitir una ley general cuyo objetivo es homogeneizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país y armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos en el párrafo segundo del propio precepto, pues el establecimiento de parámetros



iguales para todos los niveles de gobierno permite contar con una base sólida a fin de que el derecho de que se trata sea igual para todos.

53. Se precisó que con la expedición de tal ley general se pretendían cuatro finalidades principales, a saber:

**a) Homologar** los mecanismos de acceso a la información, los medios de impugnación, el plazo de cumplimiento de las resoluciones, la temporalidad de la reserva de información, los supuestos de restricción a la información pública o causas de reserva y de confidencialidad y el catálogo de información pública de oficio que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los sujetos obligados,

**b) Establecer** obligaciones de transparencia específicas para determinados sujetos obligados,

**c) Delinear** obligaciones generales a cargo de los sujetos obligados, tales como la evaluación del cumplimiento a las leyes de la materia en todos los ámbitos de gobierno, la capacitación de servidores públicos, la promoción del derecho en comento y las acciones de vinculación con la sociedad; y,

**d) Prever** políticas de incentivos, entre otros aspectos.

54. Continuó el legislador constitucional diciendo que, en congruencia con el sistema federal adoptado por nuestro país, dicha ley general establece los estándares mínimos y los procedimientos en la materia, a fin de asegurar que en todo el país la protección de los derechos en comento y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual dará certeza a los gobernados en cuanto a los requisitos para la integración de los órganos garantes, los criterios de clasificación y reserva de información, los procedimientos, plazos, entre otros.

55. Finalmente, se precisó que atendiendo a sus circunstancias, condiciones y realidades específicas corresponderá a las Legislaturas de cada entidad federativa adaptar, perfeccionar o, aún más, mejorar o ampliar los mínimos establecidos en la ley general de mérito y con ello contribuir a un derecho que cumpla las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder



a la complejidad de nuestro país, de modo que se pueda cumplir un doble objetivo, por un lado, tener bases compartidas sobre la comprensión, características y requisitos del ejercicio del derecho de acceso a la información pero, por otro lado, respetar el sistema federal reconociendo ámbitos de regulación propios de cada entidad federativa.

56. Teniendo en cuenta las razones que motivaron la reforma constitucional en comento, conviene dar noticia del texto vigente de los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, que establecen:

**"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 organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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

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



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

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

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

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

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

"El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser



reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

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

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

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

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

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

"...

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

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



"...

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

57. La primera de las normas constitucionales transcritas reconoce el derecho fundamental de transparencia y acceso a la información cuyo ejercicio se rige por distintos principios y bases, entre los primeros encontramos el de publicidad que implica que toda la información en posesión de los sujetos a que se refiere el propio artículo 6o., es pública, pudiendo ser reservada sólo de manera temporal y por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes; el relativo a la gratuidad que implica que toda persona tiene acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a su rectificación; la autonomía e imparcialidad de los organismos garantes, entre otros.

58. Entre las bases están las relativas a que existen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos garantes, que las leyes son las que determinan la manera en que los sujetos obligados deben hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, que los sujetos obligados deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y a través de los medios electrónicos disponibles a fin de hacer pública la información completa y actualizada a que se refiere el propio precepto y que se vincula con el concepto de rendición de cuentas, que el incumplimiento de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionado en los términos que dispongan las leyes aplicables, entre otras.

59. Asimismo, establece la naturaleza jurídica, principios rectores, integración y sistema de designación, funcionamiento, competencia y diversos aspectos relacionados con el organismo garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.



60. Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional prevé la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales reglamentarias en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados de todos los niveles de gobierno, las cuales desarrollarán los principios y bases aplicables en las mismas.

61. Finalmente, el diverso 116, fracción VIII, dispone que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y Colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases previstos en el numeral 6o. constitucional y en la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

62. En cumplimiento a esa reforma constitucional, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo del dos mil quince.

63. Al igual que el Poder Reformador de la Constitución, en la exposición de motivos el legislador federal indicó que su emisión *busca tener el ordenamiento legal que pueda distribuir competencias en las entidades federativas a efecto de que los Congresos Locales se encuentren en posibilidad de emitir sus propios ordenamientos legales relacionados con el acceso a la información pública, utilizando como mínimo los principios, bases y procedimientos establecidos en dicha ley general.*

64. También se indicó que dicho instrumento normativo permite uniformar, homologar, estandarizar o armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y en general los mecanismos en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitiendo, a la vez, que los distintos órdenes de gobierno precisen o incluso los amplíen de manera que atiendan las condiciones específicas aplicables a sus realidades.

65. Por último, en el apartado relativo a la coexistencia de leyes el legislador federal indicó que legislar en materia del derecho de acceso a la informa-



ción no constituye una facultad exclusiva de la Federación, sino una atribución concurrente entre los niveles de gobierno federal y estatal, y que se identifica a partir de la emisión de un instrumento normativo general o ley marco.

66. De lo hasta aquí expuesto, se advierte que entre las finalidades de la reforma constitucional en comento se encuentran la de dotar de autonomía constitucional al órgano garante nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública en nuestro país y replicarlo en las entidades federativas y, principalmente, unificar los alcances de los principios y bases del derecho de transparencia y acceso a la información a fin de que todos los gobernados puedan ejercerlo de la misma manera y medida en todo el territorio nacional.

67. El Poder Reformador de la Constitución estimó que esta unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrolle las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en el Texto Constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, en la inteligencia de que esto último sea de acuerdo a su ámbito de competencia y, sobre todo, sin contravenir los mínimos establecidos tanto por la Constitución Federal como por la mencionada ley general.

68. Ese doble propósito se evidenció, por una parte, en las exposiciones de motivos antes analizadas y, por otra, en el Texto Constitucional reproducido al establecer que la ley general dispondrá las bases y principios del derecho en comento, lo que significa que las leyes federal y de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar, en ningún momento, su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

69. De esa manera, las Legislaturas de las diversas entidades federativas tienen la obligación de adecuar sus instrumentos normativos aplicables en la materia a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos míni-



mos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

70. Al final de cuentas, el reconocimiento de esa libertad de las entidades federativas para legislar en materia de transparencia y acceso a la información pública no es más que, como se dijo, el reconocimiento del sistema federal asumido como forma de gobierno por nuestro país, así como el de la existencia de las denominadas facultades concurrentes o coincidentes muchas veces definidas y analizadas tanto por la doctrina como por los órganos del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que implican que las entidades federativas, los Municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, siendo el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.

71. Corroborra lo anterior, en lo conducente, el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 142/2001, del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, que establece:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.—Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma



materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."

72. Además, de esa forma se da coherencia al sistema normativo existente a partir de la reforma constitucional de mérito y en virtud del cual existe una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que desarrolla los principios y bases reconocidos constitucionalmente, una ley federal aplicable en ese ámbito de gobierno y leyes aplicables en las distintas entidades federativas que, evidentemente, rigen los organismos garantes y demás aspectos relacionados con esa materia en su respectivo ámbito de competencia.

73. En consecuencia, desde este momento se desestiman las múltiples afirmaciones tajantes del promovente en el sentido de que el legislador local carece de cualquier atribución para legislar en la materia y que lo único que podía hacer era replicar la ley general, pues como se explicó, se le dio libertad para adecuar esa legislación a su realidad y circunstancias, con las condiciones antes indicadas.

74. Por tanto, al resolver los diversos conceptos de invalidez alegados por el promovente se debe tener en cuenta el contexto normativo comentado a fin de determinar si las normas impugnadas son acordes o no al sistema diseñado tanto por el Poder Reformador de la Constitución como por el legislador federal.

75. **Tema I.** En su primer concepto de invalidez, el promovente afirma que los artículos 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 41, 45, fracción XXXVII, 59, 63 y 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco son inconstitucionales porque establecen un ente denominado "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos" que puede concentrar la facultad de regular, modular o limitar la materia en la entidad federativa, circunstancia que transgrede el principio de división de poderes y el artículo 116 constitucional, pues supedita a los tres poderes de la entidad a los criterios que emita, siendo que los mismos forman parte del propio sistema.

76. Agrega que el último párrafo del apartado A del artículo 6o. constitucional prevé un sistema al que debe adecuarse la normatividad local y en el



cual los miembros deben ser la entidad de fiscalización superior estatal, la entidad especializada en materia de archivos, el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como los organismos garantes estatales.

77. Para resolver tales argumentos es necesario tener en cuenta que el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que para su ejercicio el poder público se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que dos o más de ellos pueda reunirse en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, es decir, consagra el principio de división de poderes en el ámbito estatal.

78. Al estudiar dicha institución, este Tribunal Pleno ha establecido que dicho principio constituye una herramienta útil para controlar las relaciones jurídicas entre los poderes, pues busca limitarlos mediante la idea reguladora de pesos y contrapesos, esto es, a través de su balance se impide la concentración del poder en una sola persona o grupo de personas.

79. Asimismo, se ha reconocido que es un principio flexible y dinámico pues, por una parte, la separación de las funciones encomendada a cada poder no es rígida ni tajante, sino que atiende a su coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado, y, por otra, debe analizarse atendiendo a cada momento histórico y a cada una de las formas en que se diseñan los sistemas constitucionales o normativos imperantes en la época de que se trate.

80. Finalmente, se ha reconocido que en el ámbito de las entidades federativas dicho principio se trastoca cuando con motivo de la distribución de funciones se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes Estatales, pues justamente una de sus finalidades es hacer efectivas las facultades de cada uno de los tres poderes y no entorpecer su desempeño.

81. Lo expuesto evidencia que el argumento del promovente parte de una idea equivocada del principio de división de poderes, pues a través de su reconocimiento se busca el balance de las funciones encomendadas a los poderes, en este caso, Estatales a fin de que una persona o conjunto de ellas no las



concentre, y no como indica el instituto accionante que un ente emita disposiciones que regulen a los propios integrantes.

82. En efecto, el órgano garante nacional considera que las normas impugnadas violan el principio en comento porque permiten que el "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos" regule en el ámbito local la materia de transparencia y acceso a la información pública, siendo que sus integrantes, esto es, los emisores de esa normatividad, son a la vez sujetos obligados de la ley controvertida.

83. El error del que parte el argumento del promovente radica en que el principio de división de poderes no busca que el emisor de las disposiciones jurídicas aplicables no sea a la vez sujeto obligado por las mismas, sino que las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales no se concentren en una sola persona o corporación, lo que tampoco se actualiza en la especie.

84. Los artículos 28 a 37 de la ley local analizada regulan el Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tabasco, de manera muy semejante a como está regulado el sistema nacional en los artículos 27 a 36 de la ley general.

85. El artículo 28 controvertido dispone que el objetivo del capítulo normativo al que pertenece consiste en regular la integración, organización y función del aludido sistema estatal, así como prever las bases de coordinación entre sus integrantes, sin perjuicio de las funciones atribuidas al sistema nacional.

86. Los diversos 29 y 30 prevén cómo se integra o conforma dicho sistema y su finalidad que se traduce en **coordinar y evaluar** las acciones relativas a la política pública transversal de la materia, así como **establecer e implementar** criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la ley general, en dicho ordenamiento y en la demás normatividad aplicable.

87. Por su parte, el artículo 31 prevé los titulares que lo integran y el 32 sus funciones entre las que destacan, por ser impugnadas, las contenidas en las fracciones IV, VIII y X, que establecen:



**"Artículo 32.** El sistema estatal tiene como funciones:

"...

**"IV.** Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;

"...

**"VIII.** Implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;

"...

**"X.** Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales."

88. Como se ve, el sistema estatal tiene atribuciones para, entre otras cosas, establecer criterios de publicación, implementar políticas en las materias ahí mencionadas, así como implementar programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en la materia.

89. Este Tribunal Pleno no advierte cómo el hecho de que las normas otorguen al sistema estatal las atribuciones comentadas trastoca las funciones atribuidas a cada poder de la entidad federativa, es decir, al Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Tabasco, o bien, que se acumulen todas esas funciones en dicho ente.

90. En efecto, la lectura de esas fracciones e, incluso, de las demás que integran el referido artículo 32 evidencia que el mencionado sistema estatal está dotado de diversas facultades de coordinación, ayuda, promoción, implementación, evaluación, aprobación, emisión de criterios, entre otras, tendentes



a cumplir su finalidad que, como se dijo, no es más que coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal en la materia, así como establecer e implementar criterios y lineamientos de acuerdo con la normatividad aplicable.

91. Es más, de la exposición de motivos de la ley estatal que se analiza se advierte que el aludido sistema estatal se creó atendiendo a la necesidad de establecer un organismo de carácter vinculante que emita criterios generales que rijan la adecuada armonización de la presentación y difusión de la información en los tres poderes, los Municipios y demás sujetos obligados, que proponga políticas de transparencia proactiva vinculante para los sujetos obligados y que **coadyuve** en la implementación de los lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables emitidos por el sistema nacional.

92. La última de esas atribuciones se reflejó en el artículo 59, también impugnado, que faculta al sistema estatal a implementar las medidas emitidas por el sistema nacional a fin de garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma nacional de transparencia, promoviendo la homologación de procesos y simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios.

93. De igual manera, la atribución de proponer políticas proactivas y la evaluación de su efectividad se reconoció en los artículos 63 y 65 controvertidos, condicionándolas a atender los lineamientos generales definidos por el sistema nacional y el sistema estatal, diseñados para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la ley local, y que tendrán por objeto, entre otros, promover la reutilización de la información que generan tales sujetos.

94. En conclusión, el sistema estatal se coordina con el nacional a fin de implementar las políticas y demás criterios que éste expida en la materia y si bien, el local también está facultado para emitir criterios para la publicación de indicadores, así como acuerdos y resoluciones generales para su funcionamiento, lo cierto es que tal circunstancia no implica que acumule atribuciones de distinta índole, esto es, administrativa y legislativa y, menos, que se ponga



en riesgo la finalidad de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce, esto es, homologar los criterios aplicables en la materia.

95. La primera de esas afirmaciones se sustenta en que la emisión de criterios sólo es para la publicación de indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos, sin que se advierta cómo ello puede impactar en la forma en que los gobernados ejerzan su derecho de transparencia y acceso a la información pública, aunado a que la emisión de acuerdos y resoluciones generales sólo es para efectos del funcionamiento del aludido sistema estatal.

96. El segundo aserto parte de considerar que la emisión de tales criterios, acuerdos y resoluciones evidentemente debe atender a los demás ordenamientos aplicables en la materia, entre ellos, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los criterios que al efecto emita el Sistema Nacional, tal como establecen y reconocen los propios preceptos controvertidos.

97. En cuanto a los restantes artículos impugnados a que se refiere este considerando, esto es, 41 y 45, fracción XXXVII, se debe decir que su contenido no se relaciona con los argumentos expuestos por el promovente.

98. En efecto, el artículo 41 prevé el sistema para nombrar comisionados que deban cubrir vacantes, mientras que el 45, fracción XXXVII, dispone que el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública forma parte de los Sistemas Nacional y Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, regulaciones que evidentemente no se vinculan con la violación al principio de división de poderes que aduce el promovente.

99. De ahí que sea infundada esa parte del concepto de invalidez en estudio.

100. Por otro lado, el promovente afirma que los mismos preceptos son inconstitucionales porque el último párrafo del apartado A del artículo 6o. constitucional prevé un sistema al que debe adecuarse la normatividad local



y en el cual los miembros deben ser la entidad de fiscalización superior estatal, la entidad especializada en materia de archivos, el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como los organismos garantes estatales.

101. El último párrafo del apartado A del artículo 6o. constitucional, en su texto vigente establece que el organismo garante nacional 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.

102. Como se indicó, en su primer concepto de invalidez el promovente tilda de inconstitucional el Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales a la luz de las normas locales que prevén sus atribuciones y al impacto que su ejercicio puede tener en el sistema federal.

103. No existe concordancia entre el parámetro constitucional que el promovente utiliza para confrontar las normas aquí impugnadas, simple y sencillamente porque el Texto Constitucional prevé la conformación del organismo garante nacional, esto es, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mientras que los preceptos analizados en este considerando regulan el Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, no el órgano garante local. De ahí la ineficacia de su alegato.

104. En la segunda parte de su primer concepto de invalidez, el promovente alega que los artículos 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 41, 45, fracción XXXVII, 59, 63 y 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco son inconstitucionales porque el legislador local incurrió en una omisión legislativa relativa, pues si bien el Congreso Local emitió la ley teniendo obligación de hacerlo, lo cierto es que lo hizo de manera incompleta o deficiente por no apearse a la ley general.



105. Sustenta su alegato en que tales preceptos establecen una institución novedosa denominada Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que no encuentra sustento ni en la Constitución Federal y tampoco en la ley general, y que lejos de maximizar el derecho en comento, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

106. Para resolver sus argumentos se debe recordar que la Constitución Federal establece los principios y bases mínimos aplicables a la materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, los cuales son desarrollados por la ley general que al efecto emitió el Congreso de la Unión, la cual debe ser adaptada, adecuada e, incluso, puede ser ampliada, por las Legislaturas de las distintas entidades federativas a efecto no sólo de atender a sus circunstancias y realidad imperante, sino también a fin de cumplir el mandato de progresividad y gradualidad que exige un derecho fundamental como el que se analiza.

107. El título segundo, capítulo I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, integrado por los artículos 27 a 36 regulan lo relativo al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales, que tiene por finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en dicho ordenamiento en la normatividad aplicable.

108. Como ya se dijo, de la exposición de motivos de la ley estatal analizada así como de los artículos que regulan lo relativo al sistema estatal de transparencia, se advierte que se coordina con el nacional a fin de implementar las políticas y demás criterios que éste expida en la materia, es decir, funciona como un ente administrativo de enlace entre el sistema nacional y los sujetos obligados.

109. Bastan las explicaciones dadas para concluir que no asiste razón al promovente porque, por una parte, pierde de vista que la Constitución Federal establece los principios y bases mínimos aplicables en la materia que pueden ser desarrollados por las Legislaturas Locales siempre y cuando no los



contravengan y, por otra, porque la ley general prevé un sistema nacional muy similar al local ahora controvertido que sirve de enlace con los sujetos obligados y que facilita administrativamente el sistema de transparencia ideado y diseñado por el legislador federal.

110. Finalmente, porque el promovente no argumenta y menos demuestra cómo el establecimiento de dicho sistema local inhibe o circunscribe a mayores estándares el derecho de acceso a la información pública.

111. En la última parte de su primer concepto de invalidez, el promovente afirma que las normas aquí analizadas violan el artículo 121, fracción I, constitucional porque la creación del aludido sistema estatal genera consecuencias jurídicas fuera del territorio del Estado de Tabasco, al ser una corporación que interactúa y coordina la plataforma nacional a que se refieren los artículos 49 a 52 de la ley general y la cual sólo puede ser desarrollada, administrada e implementada por los organismos garantes.

112. De ahí que sostenga que las normas controvertidas son inconstitucionales porque prevé que dicho sistema regule todo lo relacionado con la plataforma nacional de transparencia, desconociendo una facultad expresamente conferida por el Congreso de la Unión a los organismos garantes, aunado a que genera efectos fuera del territorio estatal.

113. El artículo 121, fracción I, constitucional establece que en cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras y que el Congreso de la Unión prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a diversas bases como la relativa a que las leyes de una entidad federativa sólo tendrán efectos en su propio territorio y, por ende, no podrán obligar fuera de él.

114. Ahora, la Plataforma Nacional de Transparencia es un instrumento electrónico que unifica y facilita el acceso a la información pública y que, conforme al artículo 50 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública cuenta con, por lo menos, cuatro sistemas, a saber: sistema de solicitudes de acceso a la información, sistema de gestión de medios de



impugnación, sistema de portales de obligaciones de transparencia y sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados, a través de los cuales se puede solicitar, gestionar o conocer dicha información.

115. El artículo 49 del ordenamiento consultado dispone que *los organismos garantes desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en esa ley para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con la normatividad que establezca el sistema nacional, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios.*

116. Es decir, conforme a la ley general aplicable, los organismos garantes son los encargados y, por ende, obligados y responsables de desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento la mencionada plataforma electrónica.

117. Ya se dijo que el artículo 28 controvertido dispone que el objetivo del capítulo normativo al que pertenece consiste en regular la integración, organización y función del aludido sistema estatal, así como prever las bases de coordinación entre sus integrantes, sin perjuicio de las funciones atribuidas al sistema nacional, mientras que los diversos 29 y 30 prevén cómo se integra o conforma dicho sistema y su finalidad.

118. Asimismo, que el artículo 31 prevé los titulares que lo integran y el 32 sus funciones entre las que destacan, por ser impugnadas, las contenidas en las fracciones IV, VIII y X, que le reconocen atribuciones para establecer criterios de publicación, implementar políticas en las materias ahí mencionadas, así como implementar programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en la materia.

119. Finalmente, que los artículos 59, 63 y 65 establecen que el sistema estatal implementará las medidas emitidas por el Sistema Nacional a fin de garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma nacional de transparencia, promoviendo la homologación de procesos y simplicidad del uso de



los sistemas por parte de los usuarios; que el organismo garante local emitirá políticas de transparencia proactiva y que el sistema estatal evaluará su efectividad.

120. Pues bien, lo expuesto es suficiente para concluir que las normas impugnadas no desconocen lo establecido por el legislador federal en el artículo 49 de la ley general aplicable, pues en ningún momento establecen o facultan al sistema estatal para desarrollar, administrar, implementar o poner en funcionamiento la aludida plataforma electrónica.

121. Es cierto que el artículo 59 impugnado prevé que el sistema estatal implementará las medidas emitidas por el sistema nacional a fin de garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma nacional de transparencia; sin embargo, tal circunstancia no implica que el ente estatal sea el encargado y, por ende, responsable del instrumento electrónico en comento, sino, únicamente, que implementará las medidas emitidas por el ente nacional.

122. En otras palabras, el hecho de que el sistema estatal implemente las medidas emitidas por el sistema nacional a efecto de garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma nacional de transparencia, no significa que sea el ente encargado de su funcionamiento, como lo es el organismo garante estatal, esto es, el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme al artículo 49 de la ley general.

123. Si se toma en cuenta que el sistema estatal no interactúa ni coordina la plataforma nacional, sino únicamente implementa las medidas emitidas por el sistema nacional para garantizar su estabilidad y seguridad, es claro que el cumplimiento de esa obligación no tiene efectos fuera del territorio del Estado de Tabasco, sino únicamente en esa demarcación.

124. En consecuencia, es inexacto que las normas analizadas violen el artículo 121, fracción I, constitucional o vayan más allá de la ley general aplicable.

125. En las relatadas circunstancias, al ser infundados e inatendibles los argumentos propuestos, lo que se impone es reconocer la validez de los artículos 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 45, fracción XXXVII, 59, 63 y



65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

126. **Tema II.** En su segundo concepto de invalidez, el instituto nacional asegura que el artículo 47, penúltimo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco viola los artículos 1o., 6o. y 116 constitucionales al prever excepciones injustificadas e irracionales para que determinados sujetos obligados no tengan comité de transparencia y, por ende, sean ellos los que decidan libremente si la información que ostentan es reservada o confidencial.

127. Indica que el artículo 43 de la ley general no dejó libertad configurativa a la Federación ni a las entidades federativas respecto a cómo y en qué casos debe integrarse un comité de transparencia y cuáles son los únicos sujetos obligados excluidos, de modo que las leyes locales como la impugnada no pueden excluir arbitrariamente a más.

128. Aduce que tal circunstancia transgrede el derecho de igualdad en la medida en que los ciudadanos de Tabasco o cualquier otra persona que requiera información de sujetos obligados de la entidad tendrá mayores cargas, restricciones y límites siendo que eso es justamente lo que se pretendió evitar con la mencionada ley general.

129. Agrega que la norma impugnada introduce arbitrariamente un trato desigual respecto de las demás personas que ejercen el derecho de transparencia y acceso a la información pública en distintas entidades federativas, aunado a que la medida no tiene un fin legítimo, pues distorsiona tal prerrogativa, la modula y diferencia de los demás lugares, es desproporcional, además de que el legislador local carece de libertad de configuración en la materia.

130. Para resolver los argumentos sintetizados conviene recordar que la finalidad de la ley general de la materia es desarrollar las bases y principios aplicables reconocidos en la Constitución Federal, pudiendo el legislador local ampliarlos y adecuarlos a la realidad y circunstancias de la respectiva entidad federativa.



131. De ahí que, se insista, contrario a lo alegado por el promovente, la labor del legislador local no se reduce a reproducir la ley general, sino a adecuarla a su realidad imperante, siempre y cuando respete los principios y bases reconocidos constitucionalmente y desarrollados en la ley general, y atienda a su respectivo ámbito de competencia.

132. Ahora, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es obligación de cada sujeto obligado contar con un comité de transparencia que es un órgano colegiado e integrado por un número impar de miembros, que tiene a su cargo instituir, coordinar y supervisar las acciones y procedimientos para asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información; confirmar, modificar o revocar las determinaciones que en materia de ampliación de plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia realicen los titulares de las áreas de los sujetos obligados; ordenar a las áreas competentes la generación de la información que deban poner en posesión; recabar y enviar al organismo garante los datos necesarios para elaborar el informe anual, entre otras funciones.

133. Esto es, los citados comités de transparencia son órganos colegiados instituidos dentro de los sujetos obligados que se encargan, en esencia, de revisar las determinaciones asumidas por las instancias que cuentan o pueden contar con la información solicitada respecto de la ampliación de plazo de respuesta, clasificación de la información y de las declaraciones de inexistencia de la misma o de incompetencia, así como de facilitar la obtención de información y establecer y promover programas de capacitación para los servidores públicos o integrantes de los sujetos obligados.

134. El artículo 43, penúltimo párrafo, de la ley general establece que ciertos entes no están sujetos a la autoridad de los comités de transparencia, por lo que sus funciones serán responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa.

135. Los sujetos obligados que por disposición de la ley general están excluidos de la implementación de tales comités son: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Infor-



mación para el Combate a la Delincuencia, el Centro Federal de Protección a Personas, la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones, o bien, las unidades administrativas que los sustituyan.

136. El común denominador de tales instituciones es que tienen a su cargo actividades o tareas de inteligencia e investigación y que, por ende, el Congreso de la Unión consideró pertinente excluirlas de la implementación de tales comités, sin que ello signifique que dejen de considerarse sujetos obligados o que sus determinaciones puedan asumirse a partir de parámetros diversos a los establecidos en dicho ordenamiento, sino, únicamente, que los titulares de las propias entidades o unidades administrativas serán los responsables de las tareas que, de suyo, harían los comités.

137. La afirmación en el sentido de que las determinaciones asumidas por los sujetos obligados cuya exclusión se comenta, debe apegarse a la normatividad aplicable, encuentra sustento en el último párrafo del artículo 43 que se analiza y que establece que: *la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación deberá apegarse a los términos previstos en esa ley y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello.*

138. No parece que exista duda al afirmar que esa exclusión que prevé la ley general no puede ser replicada tal cual por la legislación local analizada, simple y sencillamente porque se trata de entidades o unidades administrativas nacionales o federales que escapan de su ámbito de competencia.

139. Sin embargo, en su respectivo ámbito de competencia el legislador local está en posibilidad de excluir ciertas entidades, unidades administrativas o entes que por la tarea que desempeñan estime pertinente que carezcan de los citados comités de transparencia, pues ello de ninguna manera distor-



siona el sistema nacional de transparencia, justamente porque la ley general hace lo propio en cuanto a dicha exclusión.

140. De esa manera, en el 47, penúltimo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco el legislador estimó pertinente excluir de la implementación de los citados comités a los sujetos obligados siguientes: Vicefiscalía de Alto Impacto, Vicefiscalía de los Derechos Humanos y Atención Integral a Víctimas de la Fiscalía General del Estado y la Dirección General de Prevención y Reinserción Social de la Secretaría de Seguridad Pública, incluidas las unidades administrativas con las que cuenten, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular del área de que se trate.

141. Con independencia de las razones que condujeron al legislador local a excluir a tales sujetos obligados de la implementación de los referidos comités, lo cierto es que está en posibilidad de hacerlo, porque la ley general prevé una exclusión similar que si bien no puede ser replicada exactamente por la ley local, puede ser adaptada en el respectivo ámbito de competencia.

142. Sin que este Alto Tribunal pueda determinar o juzgar si fue correcto o no excluir dichos entes de la implementación de los comités de transparencia, pues justamente el legislador local lo hizo atendiendo a su libertad configurativa que en la materia le otorga tanto la Constitución Federal como la mencionada ley general.

143. Y es que pretender que los únicos entes excluidos de la implementación de tales comités sean los establecidos en la ley general hace nugatorias las facultades concurrentes que existen en materia de transparencia y acceso a la información pública.

144. En contrapartida, pretender que la ley general prevea todos los supuestos de exclusión de todas las entidades federativas, no sólo implica desconocer el sistema federal asumido como forma de gobierno por nuestro país, sino convertir un instrumento normativo marco o general en un catálogo interminable de supuestos de exclusión o normativos respecto de los cuales los legisladores locales tienen competencia reconocida.



145. En consecuencia, el hecho de que el penúltimo párrafo del artículo 47 impugnado, excluya a determinados entes locales de la implementación de los citados comités de transparencia no torna inconstitucional dicho precepto.

146. De igual manera debe desestimarse el argumento del promovente en el sentido de que dicha exclusión trasciende al derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, al ocasionar que el derecho de transparencia y acceso a la información pública sea ejercido de manera distinta en el Estado de Tabasco en comparación con la Federación y las demás entidades federativas.

147. Tal aserto se sustenta en que la ley local reproduce la ley general en el sentido de que la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien tales instancias deben apearse a los términos previstos tanto en la ley marco como en los protocolos de seguridad y resguardo previamente establecidos.

148. Si para realizar su labor los titulares de las áreas de los sujetos obligados excluidos de implementar los referidos comités deben apearse a los términos previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello, es claro que no puede darse el trato desigual que acusa el promovente, pues a todos les serán aplicables los mismos principios y bases comunes a la materia.

149. En consecuencia, es infundada esta parte del concepto de invalidez que se analiza.

150. Finalmente, el promovente afirma que en el supuesto analizado se está ante una omisión legislativa relativa dado que teniendo la obligación de hacerlo, el legislador local emitió un instrumento normativo deficiente al crear un supuesto que no está en la Constitución Federal ni en la ley general o marco aplicable.

151. Tal afirmación es infundada en la medida en que, como se evidenció, la ley general prevé supuestos de exclusión que fueron adaptados a la realidad



imperante en el Estado de Tabasco, de modo que el legislador local no incurrió en la omisión que se le atribuye.

152. Además, porque como se dijo, pretender que sólo en la ley general se puedan prever esos supuestos de exclusión de índole nacional o federal implica desconocer las facultades concurrentes que existen en la materia y las realidades y circunstancias de cada entidad federativa. De igual manera pretender que la aludida ley marco prevea los supuestos de exclusión de todos los sujetos obligados de las distintas entidades federativas conllevaría desconocer el sistema federal asumido por nuestro país y convertir una ley marco en un catálogo interminable de sujetos obligados excluidos de ese deber.

153. Finalmente, porque el promovente pierde de vista que la ausencia de comités en ciertas entidades, unidades administrativas o entes no significa que éstos dejen de aplicar la ley de la materia, sino únicamente que las funciones del comité se ejercerán de manera directa por su titular. De ahí que se preserve el derecho de transparencia y acceso a la información.

154. En consecuencia, es infundado el concepto de invalidez en estudio.

155. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es reconocer la validez del artículo 47, penúltimo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

156. **Tema III.** En su tercer concepto de invalidez, el instituto nacional asegura que el artículo 80, fracción VIII, de la legislación local viola los artículos 1o. y 6o. constitucionales, porque establece como obligación de transparentar de oficio la información de la agenda de los Magistrados, excluyendo de manera injustificada, irrazonable y desproporcional la de los Magistrados penales, lo que implica no sólo el establecimiento de un criterio disímulo para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia, sino también desconocer que tales Magistrados también son servidores públicos.

157. Explica que si bien dicha disposición maximiza el derecho en comento, lo cierto es que no lo hace de manera plena e irrestricta, sino parcialmente,



circunstancia que transgrede los principios de universalidad y de progresividad en materia de derechos humanos.

158. Sostiene que de la interpretación sistemática de los artículos 6o., apartado A y 20 constitucionales se obtiene que en el nuevo sistema penal rige el principio de publicidad tanto para los procesos como para los actos de las autoridades judiciales. De ahí que asegure que no existe racionalidad para excluir de la información pública de oficio la agenda de los Magistrados penales.

159. Máxime, alega, que tal disposición impone a las personas interesadas en esa información, mayores requisitos para su acceso, pues en vez de poder consultarlos en la página de Internet tendrán que realizar diversos actos tales como solicitar la información e, inclusive, interponer recurso de revisión ante el organismo garante, quien puede o no otorgársela.

160. Para emprender el estudio de su argumento es necesario informar que el artículo 6o. constitucional no prevé algo específico en cuanto al acceso a la información de la agenda de los titulares de los órganos judiciales, sino sólo prevé el principio de máxima publicidad y que la ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

161. El artículo 11 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deben ser definidas, legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática, mientras que el diverso 12 dispone que toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona a través de los medios, acciones y esfuerzos disponibles en los términos y condiciones que establezcan el propio ordenamiento, la ley federal, las de las entidades federativas y las demás disposiciones aplicables.

162. Es decir, conforme a tales preceptos toda la información en posesión de los sujetos obligados es pública, pudiendo establecerse excepciones, siempre y cuando estén definidas, sean legítimas y estrictamente necesarias, debiendo



la normatividad aplicable prever mecanismos a través de los cuales los gobernados puedan acceder a dicha información.

163. Ahora, el artículo 60, perteneciente al título quinto obligaciones de transparencia, de la ley consultada ordena que las leyes de la materia en los ámbitos federal y de las entidades federativas deben prever la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere ese apartado en los sitios de Internet correspondientes a los mismos y a través de la plataforma nacional.

164. El artículo 70 del propio ordenamiento prevé la información de los temas, documentos y políticas que, por lo menos, los sujetos obligados deben ponerse a disposición del público y mantener actualizada en los respectivos medios electrónicos.

165. En ese listado se encuentran: el marco normativo aplicable al sujeto obligado; su estructura orgánica completa; las atribuciones de cada área, sus metas y objetivos; el directorio de todos los servidores públicos que lo integran; su remuneración bruta y neta; la versión pública de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios que así lo determinen; los servicios, trámites, requisitos y formatos que ofrecen; la información financiera dividida en los apartados ahí definidos; la información sobre los resultados de los procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza; las concesiones, contratos, convenios; los informes y estadísticas que por ley generan; sus inventarios; los ingresos recibidos por cualquier concepto, entre otras.

166. El artículo 73 establece la información que los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas deben poner a disposición del público y actualizar, en los términos siguientes:

**"Artículo 73.** Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente ley, los sujetos obligados de los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:



"I. Las tesis y ejecutorias publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* o en la *Gaceta* respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas;

"II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público;

"III. Las versiones estenográficas de las sesiones públicas;

"IV. La relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los Jueces y Magistrados; y,

"V. La lista de acuerdos que diariamente se publiquen."

167. El texto transcrito es claro al establecer la información que de manera específica los órganos de los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas deben poner a disposición del público y mantener actualizada, entre la que no se encuentra la información relativa a la agenda de los Magistrados de los órganos judiciales respectivos.

168. Ahora, el artículo 80 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, es del contenido siguiente:

"**Artículo 80.** Además de las obligaciones establecidas en el artículo 76, el Poder Judicial del Estado deberá informar lo siguiente:

"I. Las versiones públicas de las sentencias y resoluciones relevantes que hayan causado estado o ejecutoria;

"II. Las listas de acuerdos que diariamente se publiquen;

"III. Los acuerdos administrativos del Consejo de la Judicatura del Estado;

"IV. La aplicación del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia;

"V. Los criterios aislados y criterios jurisprudenciales publicados en el Boletín Judicial, incluyendo tesis jurisprudenciales y aisladas;



"VI. Las versiones estenográficas de las sesiones públicas;

"VII. La relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los Jueces y Magistrados; y,

"VIII. La agenda de los Magistrados no penales."

169. Como se ve, la ley local prevé información adicional a la prevista en la ley general que de manera específica el Poder Judicial del Estado debe poner a disposición del público a través de los medios electrónicos respectivos.

170. Esa información consiste en: las versiones públicas de las sentencias y resoluciones relevantes que hayan causado estado o ejecutoria (fracción II del artículo 73 de la ley general); las listas de acuerdos que diariamente se publiquen (fracción V del mencionado artículo 73); los criterios aislados y jurisprudenciales publicados en el medio de difusión respectivo (fracción I del artículo 73); las versiones estenográficas de las sesiones públicas (fracción III del artículo de mérito); la relacionada con los procesos por los que fueron designados los Jueces y Magistrados (fracción IV del artículo 73).

171. Además de la información que la ley local toma de la general, prevé tres supuestos más relativos a los acuerdos administrativos del Consejo de la Judicatura del Estado, la aplicación del fondo Auxiliar para la Administración de Justicia y la agenda de los Magistrados no penales.

172. Es decir, el legislador local amplió la información que de oficio los órganos judiciales del Poder Judicial del Estado de Tabasco deben hacer pública a través de medios electrónicos, destacando, para efectos de este estudio, la agenda de los Magistrados no penales.

173. Al principio de esta resolución se indicó que conforme a la reforma constitucional en virtud de la cual se emitió la ley general consultada, el Poder Reformador de la Constitución reconoció los principios y bases mínimas aplicables a la materia de transparencia y acceso a la información pública que el Congreso de la Unión desarrolló a través de la referida ley marco, debiendo los legisladores de las diversas entidades federativas ajustar su legislación, o



bien, emitir una nueva que atienda a ese nuevo sistema normativo, pudiendo, incluso, ampliarla o adecuarla a su realidad y circunstancias, justamente en respeto al sistema federal y a las facultades concurrentes o coincidentes que imperan en la materia.

174. Conforme a lo expuesto, se podría pensar que la norma local analizada no viola el artículo 6o. constitucional en materia de transparencia, pues amplía la información de oficio que los órganos del poder judicial local deben hacer pública a través de medios electrónicos, en específico, la agenda de los Magistrados no penales. No obstante, este Tribunal Pleno advierte que la fracción VIII del artículo 80 controvertido, viola otras disposiciones constitucionales.

175. El artículo 1, párrafos primero y último, constitucional dispone que en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección y cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones ahí establecidas; asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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.

176. El diverso 6o., apartado A, fracción II, de la Constitución Federal establece que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, mientras que el párrafo segundo del artículo 16 del propio ordenamiento dispone que 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. En tales preceptos encontramos el fundamento constitucional de la protección de datos personales, prerrogativa



que se erige como contrapeso del derecho de transparencia y acceso a la información pública.

177. Por su parte, el artículo 16, párrafo primero, de la Norma Fundamental prevé la garantía de seguridad jurídica que, en términos generales, implica que ante un acto de autoridad, como es la ley, el gobernado debe estar cierto de todos los aspectos que lo rodean y que se relacionen con las facultades del ente gubernamental, los requisitos o etapas a seguir, las consecuencias jurídicas que puede generar, entre otros.

178. La doctrina y la jurisprudencia son prolijas al establecer que la seguridad jurídica es la garantía que tiene el particular de que su persona, bienes y derechos no serán objeto de ataques violentos y que, de serlo, la sociedad y el aparato de gobierno garantizarán su protección y reparación. De esa manera, la seguridad jurídica es la certeza que tiene o debe tener el gobernado de que, entre otras cosas, su situación jurídica no será afectada más allá de las consecuencias que prevé el ordenamiento aplicable.

179. Finalmente, el artículo 116 constitucional dispone que 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.

180. Dice la fracción III de dicho precepto que el Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas, y que la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por aquellas Constituciones y por las leyes orgánicas respectivas que establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a dichos entes estatales.

181. Como ha reconocido este Alto Tribunal en múltiples precedentes, tal disposición es el fundamento constitucional de la autonomía e independencia de los Poderes Judiciales Estatales. Uno de esos precedentes lo constituye la jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.) de este Tribunal Pleno, publicada en el *Sema-*



*nario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, que establece:

"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser 'establecidas' y 'garantizadas', lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado. Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."

182. En resumen, conforme a los artículos constitucionales antes comentados, en nuestro país todas las personas gozan de derechos humanos y de las garantías para su protección; está prohibida toda clase de discriminación; el derecho de transparencia y acceso a la información pública, encuentra su contrapeso en la prerrogativa de protección de datos personales; todos los gobernados deben tener certeza de que, entre otras cosas, su situación jurídica no será afectada más allá de las consecuencias que prevé el ordenamiento aplicable y, finalmente, la autonomía e independencia judicial es una garantía tanto de los miembros de los poderes judiciales, en este caso, estatales, como de todos los gobernados.

183. A partir de este contexto debe recordarse que el artículo 80, fracción VIII, impugnado establece que además de las obligaciones establecidas en el diverso 76 del propio ordenamiento, el Poder Judicial del Estado debe informar en medios electrónicos la agenda de los Magistrados no penales.



184. Tal disposición transgrede la garantía de igualdad, pues distingue a los Magistrados penales de los no penales sin que exista alguna razón válida para hacerlo.

185. En efecto, este Alto Tribunal no advierte alguna razón válida que justifique la distinción que hace la norma impugnada atendiendo a la materia de los asuntos competencia de dichos Magistrados, pues es claro que si es de interés de la sociedad conocer esa información, debería serlo respecto de todos, o bien, de ninguno.

186. Sin que sea válido afirmar que, por el tipo de asuntos que conocen los Magistrados penales, entonces está justificada la exclusión de publicidad de su agenda, pues las circunstancias imperantes en nuestro país pueden originar que los integrantes de la magistratura corran riesgos por la función que desempeñan, independientemente de la materia de que conozcan.

187. Además, dicha disposición viola la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16, párrafo primero, constitucional, porque el legislador previó ese deber de manera vaga, ya que en ningún momento estableció o precisó a qué tipo de agenda se refirió, esto es, la oficial o la personal y, tampoco, en qué momento debía hacerse pública esa información, es decir, si con anticipación a que se verificaran los actos o citas ahí agendados, o bien, con posterioridad.

188. Es más, el legislador local omitió precisar la periodicidad con que debía subirse o actualizarse la misma y su redacción tampoco permite algún juicio de ponderación respecto de qué información debe publicitarse y cuál no.

189. Si bien, podría considerarse que al tratarse de funcionarios públicos sólo la agenda oficial es la que debe hacerse pública a través de esos medios, lo cierto es que atendiendo a la materia que regula la ley local analizada debe aplicarse el principio de máxima publicidad originando que tanto la oficial como la personal tuvieran que publicitarse, con las consecuencias que más adelante se indican en materia de protección de datos personales.

190. Además, porque si el redactor de la norma no distinguió entre esos tipos de agenda, es claro que el intérprete y el aplicador tampoco deben hacerlo.



191. La vaguedad en que incurrió el legislador local también origina que la norma viole la protección de datos personales, pues como su redactor en ningún momento identificó o pormenorizó la información que debe hacerse pública en dichos medios electrónicos, es claro que la información publicitada puede contener datos personales, violando así dicha prerrogativa de los interesados.

192. Finalmente, transgrede las garantías de autonomía e independencia judicial, pues a través de una norma el legislador colocó en situación vulnerable a los sujetos que desempeñan la función judicial en el Estado de Tabasco, incluso, eventualmente, su seguridad e integridad física.

193. Todas esas razones conducen a este Tribunal Pleno a declarar la inconstitucionalidad del artículo 80, fracción VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

194. **Tema IV.** En su cuarto concepto de invalidez el promovente afirma que los artículos 112, fracción I, 121, fracciones I y XII y 128, fracción IV, de la ley local analizada, violan los diversos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-S y 116 constitucionales, porque el legislador local estableció el concepto de "seguridad estatal" como limitante y restricción al derecho de acceso a la información pública, sin que ello esté previsto en la Constitución Federal y sin que pueda relacionarse con el concepto de seguridad pública, aunado a que la integridad, estabilidad y permanencia del Estado de Tabasco está asegurada por el simple hecho de ser parte de la Federación.

195. Alega que no es legítimo el fin perseguido por el legislador local, pues su intención es limitar un derecho fundamental, lo cual sólo puede hacer el Poder Reformador de la Constitución en el Texto Fundamental, conforme a lo establecido en la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."



196. A partir de lo anterior, el promovente sostiene que las únicas restricciones y limitantes al derecho de acceso a la justicia son las contenidas en el Texto Constitucional, debiendo todas las normas ajustarse al mismo y el cual reconoce que la información sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes, esto es, la ley general, sin que, insista, en alguna parte se prevea el concepto de seguridad estatal.

197. El promovente asegura que la restricción que impone la mencionada norma local también viola el principio de igualdad previsto en el diverso 1o. constitucional, pues los ciudadanos de Tabasco o cualquier persona que requiera información de dicha entidad federativa tendrán mayores cargas, restricciones y límites que los demás de las restantes entidades federativas.

198. Antes de resolver el argumento del promovente conviene evidenciar la incongruencia en que incurre pues, por una parte, afirma que las restricciones a los derechos humanos sólo pueden establecerse en el Texto Constitucional y, por otra, que la norma impugnada es inconstitucional por prever una reserva o restricción no contenida en la ley general aplicable. Esto es, por un lado dice que sólo el texto fundamental puede prever restricciones y, por otro, que también la ley general.

199. Evidenciada dicha inconsistencia, conviene precisar que el argumento del solicitante parte de una premisa inexacta consistente en que, conforme a la jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.", sólo la Constitución Federal puede contener restricciones o limitantes a los derechos humanos.

200. En dicha jurisprudencia se estableció, en esencia, que en virtud de las reformas constitucionales de junio del dos mil once, no existe jerarquía normativa en cuanto a las normas que prevén o reconocen derechos humanos, pues en su conjunto integran el parámetro de control de regularidad constitu-



cional; sin embargo, cuando en la Constitución Federal exista una restricción expresa al ejercicio de tales derechos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

201. Corrobora lo anterior, el texto de la mencionada jurisprudencia de este Tribunal Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, que establece:

"DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano."



202. Lo expuesto evidencia lo desacertado del argumento del promovente, pues lo establecido por este Alto Tribunal en dicha jurisprudencia no implica que sólo el Texto Constitucional federal puede restringir los derechos humanos, sino que cuando de su contenido se advierta alguna restricción o limitante, debe atenderse, justamente por ser la base de todo el sistema jurídico.

203. Tan es así que este Alto Tribunal ha resuelto múltiples asuntos y emitido diversos criterios en los que se analizan las restricciones a derechos humanos establecidas en diversas legislaciones, incluso en la Ley de Amparo. Ejemplificativo de lo anterior, es el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 41/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 7, de título y subtítulo: "AMPARO DIRECTO CONTRA SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA PROMOVERLO A PARTIR DE ESA FECHA NO VIOLA EL DERECHO HUMANO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)."

204. En consecuencia, es inexacto que las normas impugnadas sean inconstitucionales por prever una eventual restricción al derecho de acceso a la información no prevista expresamente en la Constitución Federal.

205. Ahora, para determinar si esas disposiciones restringen dicho derecho más allá de la normatividad aplicable, conviene informar lo siguiente.

206. Como se indicó, el artículo 6o., apartado A, fracción I, constitucional establece, en lo que interesa, que es pública toda la información en posesión de cualquiera de los sujetos obligados ahí identificados y que **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y de seguridad nacional**, en los términos que fijen las leyes.

207. Por su parte, el artículo 4, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones



fijados en la normatividad aplicable y que sólo puede ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y de seguridad nacional en los términos dispuestos en esa ley, es decir, en la ley general.

208. El artículo 100 de la ley consultada define la clasificación como el proceso mediante el cual un sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de acuerdo con lo dispuesto en ese título, es decir, en el título sexto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

209. Dice el párrafo segundo de dicho precepto que los supuestos de reserva o de confidencialidad previstos en las leyes deben ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esa ley y, en ningún caso, pueden contravenirla.

210. Finalmente, el artículo 113 de la ley general consultada establece;

**"Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero



del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

211. Como se ve, la norma transcrita contiene los supuestos en que la información puede clasificarse como reservada. Entre esos supuestos está el previsto en la fracción I, relativa a la información que pueda comprometer la



seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.

212. Cabe destacar que el precepto analizado no sólo prevé supuestos relacionados con el ámbito nacional, sino con cualquier ámbito pues hace alusión, por ejemplo, a la información que puede poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física, o bien, la que afecte el derecho del debido proceso, entre otros.

213. La última fracción de dicho precepto dispone que podrá clasificarse como información reservada la que por disposición expresa de una ley tenga tal carácter, siempre que sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidos, evidentemente, en la Constitución Federal y en la propia ley general y no las contravengan, así como la información reservada prevista en los tratados internacionales.

214. Lo anterior implica que, en caso de que alguno de los supuestos de información reservada regulado en algún ordenamiento en concreto, no corresponda o guarda relación con alguna de las doce fracciones del citado artículo 113, se deberá analizar si esa hipótesis está prevista expresamente en una ley o en un tratado internacional y si es acorde a las bases, principios y disposiciones establecidos tanto en el Texto Constitucional como en la ley general.

215. Al hablar de los motivos de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública, se dijo que una de las finalidades era homologar los supuestos de restricción a la información pública o causas de reserva y de confidencialidad y el catálogo de información pública de oficio que de manera común deben cumplir todos y cada uno de los sujetos obligados, pues hasta antes de ella y, por ende, de la emisión de la ley general en comento existía discrepancia en cuanto a los supuestos de restricción y a las causas de reserva y de confidencialidad de la información pública.

216. De esa manera, tanto el Poder Reformador de la Constitución como el Congreso de la Unión buscaron establecer un sistema de transparencia que sea homogéneo en cuanto a bases, principios y aspectos mínimos, a fin de



que el derecho de que se viene hablando sea exigible y ejercido con cierta igualdad en todo el territorio nacional.

217. Los artículos impugnados son del contenido siguiente:

"**Artículo 112.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la **seguridad del Estado**; ..."

"**Artículo 121.** Para los efectos de esta ley, se considera información **reservada** la expresamente clasificada por el Comité de Transparencia de cada uno de los sujetos obligados, de conformidad con los criterios establecidos en la ley general y en la presente ley. La clasificación de la información procede cuando su publicación:

"I. Comprometa la **seguridad del Estado**, la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"...

"**XII.** Se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado o suponga un riesgo para su realización."

"**Artículo 128.** Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial, requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

"No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

"...



"IV. Por razones de **seguridad del Estado** y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; o ..."

218. La primera de las normas impugnadas establece que en la aplicación de la prueba de daño que sirve para motivar la clasificación de la información, el sujeto obligado debe justificar que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo a la seguridad del Estado, mientras que la segunda dispone que en dicha entidad federativa procede la clasificación de la información como reservada cuando, entre otros supuestos, su publicación comprometa la seguridad del Estado (fracción I), o bien, se trate de información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daño al interés del Estado o suponga un riesgo para su realización (fracción XII).

219. Finalmente, la fracción IV del diverso 128 establece que no se requerirá consentimiento del titular de la información confidencial por, entre otras hipótesis, razones de seguridad del Estado.

220. Como se ve, las tres disposiciones introducen el concepto de seguridad del Estado para clasificar una información como reservada, o bien, para hacer pública una información confidencial.

221. Lo expuesto es suficiente para concluir que asiste razón al promovente al afirmar que las normas impugnadas son inconstitucionales al introducir un supuesto de clasificación de información reservada que no encuentra sustento en el Texto Constitucional ni en la ley general aplicable.

222. En efecto, el Poder Reformador de la Constitución y el legislador federal previeron como supuesto específico de excepción para considerar como reservada la información pública el hecho de que se afecte o ponga en peligro la seguridad nacional.

223. El legislador local pretendió adecuar su legislación a la ley general de modo que reprodujo el contenido de diversos artículos acotándolos a su respectivo ámbito de competencia, esto es, a su régimen local, de modo que podría entenderse que la alusión al sistema nacional lo adecuó a su sistema



estatal originando que el supuesto de reserva de información por afectación a la seguridad nacional lo adecuara a la seguridad del Estado.

224. Sin embargo, tal circunstancia no es permisible atendiendo a uno de los fines de la reforma constitucional y de la ley general comentada, esto es, homologar el sistema de transparencia en cuanto a, entre otros aspectos, los supuestos de restricción a la información pública o causas de reserva y de confidencialidad de la misma.

225. En efecto, si se toma en cuenta que una de las finalidades de la reforma constitucional y de la ley general analizadas fue precisamente homologar el tema de causas de reserva de la información pública a fin de desaparecer la divergencia de criterios hasta antes existente, es claro que el hecho de que el legislador local introdujera como supuesto de excepción de publicidad el que la información divulgada ponga en peligro la seguridad del Estado, distorsiona o trastoca el sistema de transparencia nacional diseñado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal a través de la ley general, precisamente porque el Congreso de la Unión reguló un supuesto jurídico más amplio como es el de seguridad nacional.

226. Esto es, como en la ley general el legislador federal previó el supuesto de reserva de información cuando se comprometa la seguridad nacional, es claro que el legislador local no podía regular lo relativo en su respectivo ámbito de competencia, justamente atendido a la amplitud del supuesto previsto por el Congreso de la Unión.

227. Y, es que si se considera que el concepto de seguridad nacional no distingue ámbitos de gobierno, es claro que el legislador local tenía vedada la posibilidad de regular lo relativo en su respectivo ámbito de competencia.

228. Efectivamente, el concepto de "seguridad nacional" que abarca todo el Estado Mexicano se encuentra desarrollado en una ley federal, esto es, la Ley de Seguridad Nacional que la define y regula, de manera que abarca a todos los elementos, poderes y niveles de Gobierno del Estado Mexicano.

229. Por tanto, dicho supuesto de reserva de información no pueda replicarse por una entidad federativa so pretexto de adaptarlo a su ámbito de



competencia territorial, justamente al tratarse de una materia de competencia federal.

230. Incluso este Alto Tribunal considera que el supuesto excepcional de "seguridad del Estado" a que aluden las normas locales aquí analizadas no encuentra justificación en el concepto de "seguridad pública" contenido en el artículo 113, fracción I, de la ley general.

231. Lo anterior porque, por una parte, parece claro que al adecuar la legislación local a la general el legislador estatal sólo sustituyó el concepto de "seguridad nacional" por el de "seguridad del Estado", justamente atendiendo al ámbito territorial en que puede legislar y, por otra, porque del proceso de creación de la ley analizada, sobre todo, de su exposición de motivos, se echa de menos alguna explicación en ese sentido que pudiera generar convicción en este órgano judicial en cuanto a que el supuesto de "seguridad del Estado" se estableció a partir del referido concepto de "seguridad pública".

232. De ahí que sea inexacto que dicho concepto introducido en la ley estatal, encuentre sustento en el artículo 113, fracción I, de la ley general.

233. De igual manera, tal hipótesis tampoco puede incluirse en la diversa fracción XIII del artículo 113 de la ley general, simplemente porque, como se dijo, el legislador local sólo replicó aquella adecuando el aspecto de seguridad nacional a su ámbito local de competencia.

234. Máxime que, como se corroborará al resolver el tema de definitividad de las resoluciones del organismo garante estatal, la introducción del concepto de "seguridad del Estado" trastoca todo el sistema de transparencia ideado e instrumentado tanto por el Poder Reformador de la Constitución como por el Congreso de la Unión.

235. En cuanto a la fracción XII del artículo 121 impugnado se debe decir que si bien está prevista en una ley, no puede determinarse si es acorde o no a las bases y principios constitucionales y legales generales aplicables en la materia, pues su vaguedad impide tal circunstancia.



236. En efecto, dicha disposición establece que se considera reservada la información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daño al interés del Estado o suponga un riesgo para su realización.

237. La vaguedad y ambigüedad de ese supuesto puede originar que la autoridad considere reservada una información que, en términos de las disposiciones generales, no lo sería, atentando así contra la finalidad de la reforma constitucional comentada.

238. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez del artículo 112, fracciones I, en su porción normativa "o a la seguridad del Estado"; del diverso 121, fracciones I, en su porción normativa "la seguridad del Estado", y XII, y 128, fracción IV, en su porción normativa "seguridad del Estado y", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

239. **Tema V.** En su noveno concepto de invalidez, el promovente asegura que son inconstitucionales los artículos 121, fracciones XII, XIV y XV, 125 y 126 de la ley de transparencia estatal porque prevén supuestos de reservas a la información que limitan el derecho en estudio, así como modulaciones injustificadas.

240. Cabe destacar que lo argumentado en cuanto a la fracción XII del artículo 121 no se sintetizará en virtud de que esa disposición se declaró inválida en el apartado que antecede.

241. Respecto a las fracciones XIV y XV del aludido precepto, el promovente sostiene que son inconstitucionales porque no corresponden a alguno de los supuestos de información reservada contenidos en la ley general, aunado a que la primera excluye la posibilidad de acceder a información relacionada con el secreto fiscal o bancario, aun cuando pudieran estar involucrados recursos públicos.

242. Dice que si bien la excepción de secreto bancario o fiduciario está prevista en los artículos 125 y 126 del propio ordenamiento, lo cierto es que la



redacción de éstos genera confusión al señalar que esas excepciones son sin perjuicio de las demás causas de clasificación que prevé esa ley.

243. Agrega que el establecimiento de esas causas de clasificación de información reservada viola el principio de igualdad reconocido en el artículo 1o. constitucional, al imponer mayores cargas, restricciones y límites a los ciudadanos del Estado de Tabasco o a aquellos que requieran información de dicha entidad.

244. Finalmente comenta que el legislador estatal incurrió en una omisión legislativa relativa en la medida en que estando obligado a legislar, lo hizo de manera incompleta o insuficiente al prever otras causas de reserva de información.

245. Como se dijo en el apartado que antecede, en caso de que alguno de los supuestos de información reservada regulado en algún ordenamiento en concreto, no corresponda o guarde relación con alguna de las doce fracciones del artículo 113 de la ley general, se deberá analizar si esa hipótesis está prevista expresamente en una ley o en un tratado internacional y si es acorde a las bases, principios y disposiciones establecidos tanto en el Texto Constitucional como en la ley general.

246. En consecuencia, el hecho de que una causa de información reservada no esté prevista o no concuerde con alguna de las doce fracciones del referido artículo 113, no la hace, por esa sola circunstancia, contraria al sistema de transparencia nacional, sino que para ello debe analizarse si está o no prevista en una ley como tal o en un tratado internacional y, además, si es acorde o no a las bases y principios de la materia.

247. De ahí que desde este momento deba desestimarse la parte del argumento del promovente relativa a la supuesta omisión legislativa en que incurrió el ente estatal, al no estar vinculado a reproducir exactamente la norma general.

248. Ahora, el artículo 113, fracción VIII, de la ley general aplicable y el diverso 121, fracción XV aquí impugnado, comparativamente establecen:



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco
<p>"<b>Artículo 113.</b> Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:</p> <p>...</p> <p>VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada; ..."</p>	<p>"<b>Artículo 121.</b> Para los efectos de esta ley, se considera <b>información reservada</b> la expresamente clasificada por el Comité de Transparencia de cada uno de los sujetos obligados, de conformidad con los criterios establecidos en la ley general y en la presente ley. La clasificación de la información procede cuando su publicación:</p> <p>...</p> <p>VII. Contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;</p> <p>...</p> <p>XV. Se trate de información correspondiente a documentos o comunicaciones internas que sean parte de un proceso deliberativo previo a la toma de una decisión administrativa; ..."</p>

249. Lo expuesto evidencia que el supuesto contenido en la fracción XV antes reproducida podría guardar similitud con el diverso de la fracción VIII del artículo 113 de la ley general.

250. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, en sesión de veintidós de abril del dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 68, fracción X, de la Ley de Transparencia de Veracruz entonces impugnada, porque, en esencia, dicho precepto contenía una disposición similar a la que se pretendía asemejar dicha fracción, razón por la que se estimó que al contener el criterio genérico de reserva de información, resultaba innecesario pormenorizarlo en una fracción diversa.



251. Conforme a esa explicación, es claro que la fracción XV del artículo 121 impugnado es inconstitucional, porque si el aludido precepto reproduce la diversa fracción VIII del artículo 113 de la ley general en la que pudiera encuadrar la impugnada, es evidente que no existe razón alguna para que el legislador local pormenorizara un supuesto similar en otra fracción, al contener el supuesto genérico de la ley marco aplicable.

252. De ahí que este Tribunal Pleno considere que dicha fracción XV es inconstitucional por distorsionar el sistema de transparencia y acceso a la información pública establecido a nivel nacional, pues si el símil con el que podría equipararse de la ley general, esto es, la fracción VIII del artículo 113 es prácticamente reproducido por la diversa fracción VII del propio artículo 121, es evidente que a nada conduce su existencia, máxime que limita injustificada-mente el derecho de transparencia y acceso a la información.

253. En consecuencia, lo que se impone es declarar la inconstitucionalidad del artículo 121, fracción XV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

254. A idéntica conclusión pero por consideraciones diversas debe arribarse respecto de la fracción XIV del mencionado artículo 121, por lo siguiente.

255. Dicho precepto dispone que se considera información reservada, entre otras, aquella que los sujetos obligados reciban de los particulares bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas, secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal que estén en posesión de las autoridades.

256. El artículo 116, párrafo tercero, de la ley marco aplicable, dispone que se considera información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

257. Por su parte, el artículo 124, párrafo tercero, de la ley local analizada reproduce tal disposición en el sentido de que se considera información con-



fidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

258. Basta lo expuesto para concluir que el artículo 121, fracción XIV, controvertido viola la garantía de seguridad jurídica pues otorga distinto tratamiento a un mismo tipo de información.

259. En efecto, otorga la naturaleza de reservada a aquella información que los sujetos obligados reciban de los particulares bajo promesa de reserva o esté relacionada con la propiedad intelectual, patentes o marcas, secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal que estén en posesión de las autoridades, mientras que en diversos preceptos, tanto de la ley general como de la local, esa misma información es considerada confidencial.

260. Por tanto, como dicho precepto genera incertidumbre jurídica en los gobernados, debe declararse su inconstitucionalidad.

261. Respecto de los artículos 125 y 126, se debe decir que establecen que los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, o bien, como usuarios o como institución bancaria en operaciones que involucren tales recursos, no pueden clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario, sin perjuicio de las demás causas de clasificación que prevé dicha ley.

262. Los artículos 117 y 118 de la ley general aplicable contienen los mismos supuestos consistentes en que los sujetos obligados que se constituyan como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, o bien, como usuarios o institución bancaria en operaciones que involucren tales recursos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario, sin perjuicio de las demás causas de clasificación que prevé el propio ordenamiento.



263. Como se ve, las disposiciones locales controvertidas sólo reproducen aquéllas contenidas en la ley marco aplicable, de modo que no distorsionan el sistema de transparencia y acceso a la información pública, implementado por el Poder Reformador de la Constitución y por el legislador federal. De ahí que deba reconocerse su constitucionalidad.

264. Sin que tales disposiciones generen la confusión que acusa el promovente consistente en que esas excepciones (secretos) se actualizan sin perjuicio de las demás causas de clasificación que prevé esa ley, pues al desaparecer el tratamiento diferenciado que otorgaba la fracción XIV del artículo 121, no puede generarse la incertidumbre reprochada.

265. Además, respecto a la existencia del secreto fiscal y bancario, este Alto Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones en el sentido de que tales instituciones respetan el derecho de transparencia y acceso a la información previsto en el artículo 6o. constitucional, aunado a que el hecho de que esos supuestos se consideren como causa de clasificación de la información atiende a la necesidad de dar coherencia al sistema jurídico vigente, pues las legislaciones aplicables a tales instituciones jurídicas, prevén, regulan y protegen tanto el secreto bancario como el fiscal.

266. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es, por una parte, reconocer la constitucionalidad de los artículos 125 y 126 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince y, por otra, declarar la inconstitucionalidad del diverso 121, fracciones XIV y XV, del propio ordenamiento.

267. **Tema VI.** En diverso concepto de invalidez, el promovente afirma que los artículos 163, párrafo segundo, 169, 170, 171, 172 y 173 de la ley de transparencia de Tabasco, violan el principio de definitividad de las resoluciones de los organismos garantes y establecen mecanismos de impugnación tratándose del supuesto de "seguridad estatal", aunado a que el legislador local incurrió en omisión legislativa relativa por deficiente regulación y porque violan el principio de territorialidad de las leyes.



268. Sustenta su primer aserto en que tanto la Constitución Federal como la ley general dotan de definitividad a las resoluciones de los organismos garantes, con la única excepción del recurso de revisión tratándose de resoluciones que puedan poner en peligro la seguridad nacional.

269. Dice que, no obstante lo anterior, las normas impugnadas prevén la procedencia de un recurso de revisión contra las resoluciones que puedan poner en peligro la seguridad estatal, es decir, un concepto que ni siquiera debió estar previsto en dicho ordenamiento local, máxime que vincula al organismo garante nacional a conocer y resolver de esa vía, siendo que el legislador local carece de competencia para regularlo y, aún más, para vincularlo.

270. Agrega que tales disposiciones también violan el principio de igualdad reconocido en el artículo 1o. constitucional, pues al regular el derecho humano en comento de forma distinta a lo previsto para la generalidad, es claro que imponen mayores cargas, restricciones y límites a su ejercicio.

271. Finalmente, el promovente sostiene que el legislador local incurrió en una omisión legislativa relativa, en la medida en que teniendo la obligación de legislar en la materia, lo hizo incorrectamente al prever un medio de defensa que no tiene sustento constitucional ni legal.

272. Para resolver sus argumentos se debe recordar que al resolver el tema IV se determinó que el legislador local distorsionó el sistema nacional de transparencia y soslayó una de las finalidades de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce y de la emisión de la ley general en la materia, al introducir el supuesto para considerar información reservada aquella que de hacerse pública comprometa la seguridad del Estado.

273. Tal circunstancia origina que todo lo relativo a ese concepto sea inconstitucional, justamente por distorsionar el sistema nacional en que está incluido.

274. Ahora, el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, séptimo párrafo, de la Constitución Federal dispone que las resoluciones del organismo garante nacional son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados,



pero que el consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante este Alto Tribunal en los términos que establezca la ley y sólo en caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

275. En la exposición de motivos de la reforma constitucional ya comentada, el Poder Reformador de la Constitución dejó en claro la necesidad de hacer definitivas las resoluciones de todos los organismos garantes, pues hasta entonces se había advertido que, sobre todo en las entidades federativas, se había construido un entramado normativo a fin de que los tribunales superiores o los de lo contencioso administrativo o sus equivalentes revisaran sus resoluciones, originando que se perdiera el principio de especialización de la materia.

276. De ahí que el legislador constitucional indicara que *para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte de las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este respecto, sino de manera contundente y amplia. Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la legislación de la materia, o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan.*

277. En atención a lo anterior, el artículo 157 que pertenece al título octavo, capítulo I Del recurso de revisión ante los organismos garantes, de la ley general de la materia, reproduce el Texto Constitucional comentado, en cuanto a que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, pudiendo solamente el consejero jurídico del Gobierno interponer recurso de revisión de manera excepcional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el capítulo IV denominado "Del recurso de revisión en materia de seguridad nacional", de dicho título, y sólo en caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.



278. Es decir, tanto la Constitución Federal como la ley general aplicable reconocen la definitividad de las resoluciones de los organismos garantes para los sujetos obligados, siendo la única excepción la posibilidad que tiene el referido consejero jurídico del Gobierno para interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional y del cual conocerá este Alto Tribunal.

279. Los artículos 163, 169, 170, 171, 172 y 173 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, establecen:

**"Artículo 163.** Las resoluciones del instituto son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

"Únicamente el coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado podrá interponer recurso de revisión, ante los órganos jurisdiccionales competentes, en los términos que se establecen en el presente capítulo, en el caso que dichas resoluciones y sus efectos puedan poner en peligro la seguridad estatal.

"La sustanciación del recurso de revisión al que refiere este artículo, será conforme al reglamento."

**"Artículo 169.** El coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad estatal, directamente ante el instituto nacional, cuando considere que las resoluciones emitidas por el instituto ponen en peligro la seguridad del Estado.

"El recurso deberá interponerse durante los siete días siguientes a aquel en el que el instituto notifique la resolución al sujeto obligado. El instituto nacional determinará, de inmediato, en su caso, la suspensión de la ejecución de la resolución y dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso resolverá sobre su admisión o improcedencia."

**"Artículo 170.** En el escrito del recurso, el coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado deberá señalar la resolución que se impugna, los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad estatal, así como los elementos de prueba necesarios."



**"Artículo 171.** La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el instituto nacional por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente, salvo en las excepciones previstas en el artículo 128 de la presente ley.

"En todo momento, los comisionados nacionales deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza, según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida para el resguardo o salvaguarda de la información por parte de los sujetos obligados."

**"Artículo 172.** El instituto nacional resolverá con plenitud de jurisdicción; en ningún caso procederá el reenvío."

**"Artículo 173.** Si el instituto nacional confirma el sentido de la resolución recurrida, el sujeto obligado deberá dar cumplimiento y entregar la información en los términos que establece la presente ley.

"En caso de que se revoque la resolución, el instituto deberá actuar en los términos que ordene el instituto nacional."

280. El artículo 163, párrafo primero, dispone que las resoluciones del instituto local son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, a semejanza de lo que ocurre a nivel federal, pues el artículo 157 de la ley general aplicable prevé que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

281. En contrapartida, los párrafos segundo y tercero del mencionado artículo 163 y las restantes normas transcritas regulan lo relativo al recurso de revisión que excepcionalmente puede interponer el coordinador general de Asuntos Jurídicos del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco cuando considere que las resoluciones del organismo garante estatal y sus efectos puedan poner en peligro la seguridad estatal, estableciendo que de dicho medio de defensa conocerán los órganos jurisdiccionales competentes, o bien, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



282. El artículo 163, párrafos segundo y tercero, prevén ese recurso de revisión del que conocerán los órganos jurisdiccionales competentes, mientras que el diverso 169 regula la existencia de otro, competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Es decir, al parecer, prevé dos recursos diversos contra resoluciones del organismo garante local del que conocerán diferentes órganos, siendo en ambos casos procedente cuando las resoluciones y sus efectos puedan poner en peligro la seguridad estatal o del Estado.

283. Cabe destacar que atendiendo a la técnica legislativa utilizada por el legislador ordinario, se advierte que los artículos 171, 172 y 173 también son aplicables al recurso de inconformidad que prevé la ley local analizada.

284. En efecto, el título octavo, capítulo II Del Recurso de Inconformidad ante el Instituto Nacional, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado contiene los artículos 165 a 173 del propio ordenamiento.

285. Como ya se dijo, los artículos 169 y 170 regulan lo relativo al recurso de revisión en materia de seguridad estatal, mientras que los restantes lo relativo al recurso de inconformidad.

286. De esa manera, los artículos 171 a 173 prevén los requisitos del escrito de agravios, la posibilidad de acceso a la información reservada o confidencial por parte de los comisionados nacionales, que el organismo garante nacional resolverá con plenitud de jurisdicción sin posibilidad de reenvío y, por último, los efectos de la determinación que, en su caso, asuma el ente nacional, los cuales son aplicables también al recurso de inconformidad que regula el capítulo que los contiene.

287. Como se ve, los artículos 163, párrafos segundo y tercero, 169 y 170 prevén la procedencia de, al parecer, dos recursos de revisión tratándose de resoluciones emitidas por el organismo garante estatal que se consideren puedan poner en peligro la seguridad estatal o del Estado, de los cuales conocerán los órganos jurisdiccionales competentes, o bien, el organismo garante nacional.



288. Basta lo expuesto para concluir que, en efecto, tales disposiciones son contrarias al orden constitucional, no sólo porque prevén la procedencia del recurso de revisión en un supuesto introducido por el legislador estatal que distorsiona el sistema nacional de transparencia, sino también porque desconocen el principio de definitividad de las resoluciones de los organismos garantes para los sujetos obligados al prever la posibilidad de impugnación en un supuesto que ni siquiera se debió regular localmente.

289. Además, porque amplían el supuesto de procedencia del recurso de revisión excepcional en materia de seguridad nacional y otorgan facultades al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para conocer y resolver con plenitud de jurisdicción dicho medio de defensa, siendo que ni la ley general y tampoco la federal prevén tal supuesto, según se advierte de los artículos 41 y 21, respectivamente.

290. En consecuencia, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 163, párrafos segundo y tercero, 169 y 170 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, no así de los restantes 163, párrafo primero, 171 a 173 del aludido ordenamiento porque, el primero, reproduce el diverso 157, párrafo primero, de la ley general, mientras que los restantes, como se dijo, son aplicables al recurso de inconformidad que el propio ordenamiento prevé y respecto del cual el promovente no propuso concepto de invalidez alguno.

291. **Tema VII.** En diverso concepto de invalidez, el organismo garante nacional asegura que los artículos 39 y 41 de la ley estatal analizada son contrarios al orden constitucional porque, en esencia, el Congreso de Tabasco omitió establecer que en la conformación del instituto de transparencia local se procurará la igualdad de género.

292. El artículo 6o., apartado A, fracción VIII, décimo primer párrafo, de la Constitución Federal, prevé que en la conformación del organismo garante nacional se procurará la equidad de género.

293. Por su parte, el artículo 38 de la ley general dispone:



"**Artículo 38.** El Congreso de la Unión, los Congresos de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.

"En los procedimientos para la selección de los comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad."

294. El texto reproducido vincula a los órganos legislativos de los diversos órdenes de gobierno a garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes, a prever en su conformación un número impar y a denominar a sus integrantes comisionados, aunado a que deben procurar que en su conformación se privilegie la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como a **procurar** la igualdad de género.

295. La simple lectura de esa disposición evidencia el deber de los órganos legislativos de los órdenes de gobierno ahí identificados a garantizar y procurar los aspectos comentados.

296. Por regla general, los órganos legislativos ejercen sus atribuciones a través de actos formalmente legislativos, es decir, a través de leyes.

297. Entonces, cuando en la ley general el Congreso de la Unión estableció que los órganos legislativos de los distintos órdenes de gobierno deben garantizar y procurar los aspectos comentados, es claro que los vinculó a que en las leyes que al efecto emitan, prevean lo relativo para cumplir esos cometidos.

298. Aun cuando pudiera pensarse que los órganos legislativos federal y de las entidades legislativas pueden cumplir el deber de procuración en co-



mento a partir del procedimiento de designación o nombramiento de los comisionados respectivos, se debe decir que no es así.

299. Lo anterior, porque el párrafo segundo del artículo 37 de la ley general consultada establece que en la ley federal y en las leyes de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, **procedimiento de selección**, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de sus integrantes, de conformidad con lo señalado en el capítulo al que pertenece dicha disposición.

300. De la lectura del capítulo II "De los organismos garantes", perteneciente al título segundo, de la ley general de la materia, se echa de menos alguna disposición que establezca o pormenore algún procedimiento para la selección o nombramiento de los referidos comisionados; sólo el párrafo segundo del artículo 38 antes comentado, dispone que en los referidos procedimientos de selección se deberá garantizar la transparencia, independencia y la participación de la sociedad.

301. Por tanto, si los legisladores federal y de las entidades federativas están facultados para establecer el procedimiento de selección o nombramiento de los aludidos comisionados, es claro que no necesariamente deben intervenir.

302. De ahí que cuando el legislador federal aludió a la obligación de los órganos legislativos federal y de las entidades federativas de procurar la igualdad de género en la integración de los organismos garantes, debe entenderse que esa procuración se realizará a través de los actos formalmente legislativos, es decir, mediante las leyes que al efecto emitan, pues, atendiendo a su libertad configurativa tratándose del procedimiento de selección, es claro que puede o no intervenir en su designación y, por ende, no estar en posibilidad de procurar, de hecho, esa equidad de género.

303. En consecuencia, en la ley que al efecto emitan los órganos legislativos de los diversos órdenes de gobierno deben establecer que para la integración de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información se procurará la igualdad de género.



304. Los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco establecen:

**"Artículo 39.** La dirección y administración del instituto estará a cargo del Pleno, que será su órgano de gobierno, el cual estará integrado por 3 comisionados."

**"Artículo 41.** El Congreso del Estado, previa realización de una consulta a la sociedad, a propuesta de la Junta de Coordinación Política, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir cada vacante.

"El nombramiento podrá ser objetado por el gobernador del Estado en un plazo de diez días hábiles. Si el gobernador del Estado no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Congreso del Estado.

"En caso de que el gobernador del Estado objetara el nombramiento, la Cámara de Diputados realizará un nuevo nombramiento en los términos de este artículo, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Diputados, 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."

305. Como se ve, las normas transcritas regulan lo relativo a la conformación del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el procedimiento a través del cual se designan a sus integrantes, sin que establezcan algo en cuanto a que para su conformación deba procurarse la igualdad de género.

306. Las explicaciones dadas son suficientes para concluir que asiste razón al promovente al afirmar que se está ante una omisión legislativa relativa, pues el legislador local teniendo la obligación de legislar, lo hizo de manera deficiente.



307. Lo anterior es así porque no obstante la obligación prevista en el artículo 38, primer párrafo, de la ley general, el legislador local omitió establecer que en la conformación del organismo garante se debe procurara la igualdad de género.

308. Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio que informa la jurisprudencia P./J. 11/2006, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, que establece:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."

309. Sin que tal omisión pueda salvarse a partir del contenido de la Constitución Política del Estado de Tabasco, dado que tampoco lo prevé, según se advierte de su artículo 4 Bis, fracción VI, o bien, a partir de considerar en con-



creto los procedimientos de designación respectivos, pues no debe perderse de vista que se está ante un medio de control constitucional abstracto que impide ese análisis.

310. En las relatadas circunstancias, ante la omisión legislativa relativa detectada, lo que se impone es declarar la invalidez de los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

311. **Tema VIII.** En diverso orden de ideas, el promovente asegura que el artículo 17, párrafo cuarto, de la ley local analizada viola el diverso 6 constitucional, porque impone una carga o responsabilidad a las personas que soliciten información, circunstancia que a su juicio inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información y prejuzga en cuanto al mal uso de la misma.

312. Alega que, en todo caso, los mecanismos para corregir eventuales usos incorrectos de la información proporcionada, corresponde a otras leyes, pues la clasificación de pública o reservada de cierta información no se determina a partir del sujeto que la solicita, sino a partir de la naturaleza de la misma.

313. Dice que tal precepto no sólo contraviene el principio constitucional de máxima publicidad aplicable en la materia, sino que va más allá, pues permite que se atribuya responsabilidad al titular del derecho de acceso a la información por el simple hecho de ejercerlo, siendo que su efectividad debería sostenerse en la evaluación constante de la función pública por parte de la sociedad.

314. En otras palabras, lo que el promovente pretende evidenciar es que el cuarto párrafo del artículo 17 de la ley estatal analizada es inconstitucional porque permite que se atribuya responsabilidad a la persona que ejerce el derecho de acceso a la información y porque prejuzga en su uso indebido.

315. Para resolver su argumento conviene recordar que la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce tuvo por finalidad, entre otras, establecer las bases y principios del derecho de acceso a la información. Entre



los principios del derecho estudiado se encuentran el de publicidad de la información, el de gratuidad y ejercicio sin condiciones artificiales, de documentar la acción gubernamental, entre otros, que son desarrollados y pormenorizados por la ley general de la materia.

316. Ahora, el sistema normativo integrado por la Constitución Federal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la ley federal y las leyes de las entidades federativas tiene por finalidad, en términos generales, regular la transparencia y el derecho de acceso a la información en el respectivo ámbito de competencia determinando, entre otras cosas, las obligaciones de los sujetos obligados, los procedimientos de acceso a la información pública, los procedimientos de impugnación, las medidas de apremio y las sanciones aplicables a los servidores públicos encargados de cumplir alguna resolución en la materia, o bien, a los sujetos obligados, entre otros aspectos.

317. Es decir, su finalidad es regular lo relativo a la forma en que se transparente y da acceso a la información a los gobernados.

318. El artículo 17, párrafo cuarto, impugnado, establece:

**"Artículo 17.** Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés alguno o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de protección de datos personales.

"La información de carácter personal, perteneciente a persona distinta del solicitante, no podrá ser proporcionada aun y cuando se encuentre en poder de algún sujeto obligado, con las excepciones previstas en esta ley.

"Cuando se solicite el acceso a información de carácter personal propia del solicitante ésta no podrá ser negada por el sujeto obligado.

"El uso de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.

"No podrá condicionarse el ejercicio del derecho de acceso a la información por motivo de discapacidad."



319. Como se ve, dicha disposición dispone que el uso de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo.

320. Es decir, conforme a esa norma la persona que obtuvo información a través de ejercer su derecho constitucionalmente reconocido, puede ser responsable de su uso.

321. Del contenido integral de la ley estatal impugnada no se desprende sanción alguna por el uso de la información, esto es, que la ley atribuya una responsabilidad específica y con sanción determinada a aquella persona que utilice la información obtenida.

322. Lo expuesto es suficiente para concluir que es infundado el argumento de la promovente, pues aun cuando el legislador local introdujo una verdad legal consistente en que el uso de la información es responsabilidad de la persona que la obtuvo, tal circunstancia no trastoca el sistema general implementado y, mucho menos, desincentiva o inhibe el ejercicio de dicha prerrogativa.

323. En efecto, el contenido del artículo 17, párrafo cuarto, impugnado no distorsiona el aludido sistema simple y sencillamente porque con su contenido el legislador sólo reconoció una verdad jurídica relativa a que el uso de la información proporcionada es responsabilidad de quien la obtiene, sin que ello desinhiba el ejercicio del derecho de acceso a la información ya que, como se dijo, el propio instrumento normativo no prevé sanción alguna ante ese eventual uso.

324. Si se toma en cuenta que este tipo de sistemas normativos y ordenamientos que lo integran buscan incentivar la participación ciudadana a efecto de transparentar la rendición de cuentas de los sujetos obligados, es claro que el reconocimiento de una verdad legal como la antes mencionada no trastoca ni aminora dicha finalidad, simplemente porque el ordenamiento estatal en comento no prevé sanción alguna por el uso posterior de la información obtenida.

325. En consecuencia, es infundado el argumento en estudio.



326. Por tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 17, párrafo cuarto, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

327. **Tema IX.** En su octavo concepto de invalidez el organismo garante nacional asegura que es inconstitucional el artículo 42, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia de Tabasco porque permite a los comisionados estatales recibir ingresos más allá de los derivados del cargo que desempeñan.

328. Explica que el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, décimo párrafo, constitucional no distingue si la prohibición de los comisionados de desempeñar cualquier cargo, empleo o comisión deba limitarse al sector público o privado, sino que es genérica.

329. A partir de lo anterior, el promovente sostiene que la norma local mencionada es inconstitucional porque permite a los comisionados locales recibir remuneración por el desempeño de actividades docentes o de otras actividades privadas, es decir, hace una distinción que el Poder Reformador de la Constitución no hizo.

330. Para resolver su argumento conviene tener en cuenta que la parte normativa del artículo 6o. que invoca el promovente, establece, en lo que interesa, que los comisionados del **organismo garante nacional** *no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.*

331. Por su parte, el artículo 116, fracción VIII, del texto fundamental establece que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases previstos en el referido artículo 6o. y la ley general que emita el Congreso de la Unión.

332. El texto del artículo 6o. constitucional es claro al establecer que los comisionados del **organismo garante nacional** tienen prohibido desempeñar



otro empleo, cargo o comisión durante el tiempo de su encargo, a menos que se trate de aquellos realizados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre y cuando no perciban alguna remuneración, sin que haga distinción en cuanto al sector público o privado.

333. En la exposición de motivos de la reforma constitucional ya analizada, en cuanto al régimen de impedimentos para los mencionados comisionados, se indicó que tales prohibiciones tienen por finalidad que dichos sujetos actúen de manera independiente e imparcial respecto a los sujetos obligados.

334. Es importante destacar que la restricción contenida en el Texto Constitucional se refiere únicamente a los comisionados del organismo garante **nacional**, sin que pueda hacerse extensiva a los demás, justamente al tratarse de una restricción que, como tal, debe interpretarse de manera estricta, es decir, destinada sólo a los sujetos a quienes estrictamente está dirigida.

335. Es cierto que en virtud del artículo 116, fracción VIII, constitucional, podría pensarse que tal restricción también es aplicable a los comisionados de los organismos garantes locales; sin embargo, tal afirmación es inexacta, no sólo por el principio de aplicación estricta de las restricciones constitucionales expresas, sino también porque el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece:

**"Artículo 37.** Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

**"En la Ley Federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a** la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, **régimen**



**de incompatibilidades**, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

336. Como se ve, la ley general de la materia faculta a los Congresos de las entidades federativas para determinar y regular lo relativo al régimen de incompatibilidades.

337. A juicio de este Alto Tribunal ese régimen de incompatibilidades se refiere a los impedimentos que pueden establecer las Legislaturas Locales para que los comisionados de sus organismos garantes ejerzan su función, o bien, estén imposibilitados para ocupar dos o más cargos a la vez.

338. Lo anterior significa que la ley general analizada autoriza a los Poderes Legislativos de las entidades federativas a determinar el régimen de incompatibilidades, esto es, las causas de impedimento de los comisionados locales para ejercer su función o dos o más cargos a la vez.

339. En resumen, las Legislaturas Locales tienen libertad para establecer y regular el mencionado régimen de incompatibilidades, pudiendo replicar el Texto Constitucional federal, esto es, que los comisionados no pueden tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, o bien, regular algún otro, justamente atendiendo a su realidad imperante.

340. El artículo 42, párrafo segundo, impugnado, establece:

**"Artículo 42.** Los comisionados durarán en su encargo un periodo de siete años y se realizará de manera escalonada, para garantizar el principio de autonomía; sólo podrán ser sujetos de responsabilidad y removidos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del título séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

"Durante el tiempo de su nombramiento los comisionados no podrán, en cualquier caso, **aceptar o desempeñar empleo o cargo de la Federación,**



**Estados, Municipios o partidos políticos, y sólo podrán recibir percepciones derivadas de la docencia, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, herencias u otras actividades privadas, siempre y cuando no afecten la independencia, imparcialidad y equidad que deben regir el ejercicio de su función; podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, culturales, literarias, de investigación o de beneficencia. ..."**

341. El texto reproducido es claro al establecer que durante el tiempo de su encargo los comisionados estatales no pueden aceptar o desempeñar empleo o cargo en la Federación, en los Estados, en los Municipios o en los partidos políticos, pudiendo recibir percepciones derivadas de la docencia, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, herencias u otras actividades privadas, siempre y cuando no afecten la independencia, imparcialidad y equidad que deben regir el ejercicio de su función.

342. Como se ve, el legislador local estableció su propio régimen de incompatibilidades al establecer que durante el tiempo que dure su encargo los comisionados estatales no pueden aceptar o desempeñar empleo o cargo en alguno de los entes ahí precisados, pero sí pueden recibir percepciones provenientes de la docencia, de regalías, de derecho de autor o publicaciones, herencias u otras actividades privadas, siempre y cuando no afecten la independencia, imparcialidad y equidad que deben regir el ejercicio de su función.

343. Las explicaciones dadas son suficientes para concluir que es infundado el argumento del promovente porque el legislador federal facultó a las Legislaturas de las entidades federativas para regular, entre otros aspectos, el régimen de incompatibilidades de los comisionados locales, de modo que en ejercicio de esa libertad configurativa el legislador de Tabasco implementó su propio régimen.

344. Sin que tal circunstancia atente contra la finalidad de la reforma constitucional comentada, esto es, la independencia e imparcialidad de los comisionados, pues no debe perderse de vista que el propio texto legal impugnado establece que las percepciones adicionales derivadas de las actividades ahí



indicadas, pueden recibirlas siempre y cuando no afecten la independencia, imparcialidad y equidad que deben regir el ejercicio de su función.

345. De esa manera, a juicio de este Alto Tribunal queda salvada la finalidad de la reforma constitucional en cuanto a las remuneraciones adicionales de los comisionados del organismo garante nacional.

346. En consecuencia, al resultar infundado el alegato en estudio lo que se impone es reconocer la validez del artículo 42, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

347. **Tema X.** Por otra parte, el organismo garante nacional afirma que los artículos 58, 67 y 168 impugnados son inconstitucionales porque imponen obligaciones y regulan supuestos normativos respecto de los cuales el legislador local carece de facultades, aunado a que tienen aplicación fuera del territorio del Estado de Tabasco.

348. Sustenta su afirmación en que la primera de esas disposiciones vincula al instituto nacional, siendo que el legislador local carece de facultades para hacerlo, al igual que sucede con el diverso 67 que prevé que la ley general establecerá la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información en los sitios de Internet y a través de la plataforma nacional, aspectos que a su juicio tampoco competen al legislador local.

349. Finalmente, porque considera que en el artículo 168, se pormenoriza el contenido del escrito por el que se interpone recurso de inconformidad ante el instituto nacional, es decir, ante una autoridad respecto de la cual carece de competencia.

350. A partir de lo anterior, también asegura que las normas impugnadas tienen aplicación fuera del territorio estatal, pues vincula a entes que se encuentran fuera de su ámbito de aplicación.



351. Para resolver sus argumentos conviene informar que los artículos 51, 60 y 162 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establecen:

**"Artículo 51.** Los organismos garantes promoverán la publicación de la información de datos abiertos y accesibles."

**"Artículo 60.** Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las entidades federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la plataforma nacional."

**"Artículo 162.** El recurso de inconformidad deberá contener:

**"I.** El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;

**"II.** El número de la resolución del recurso de revisión de la resolución impugnada;

**"III.** El organismo garante que emitió la resolución que se impugna;

**"IV.** El nombre del inconforme y, en su caso, del tercero interesado, así como las correspondientes direcciones o medios para recibir notificaciones;

**"V.** La fecha en que fue notificada la resolución impugnada;

**"VI.** El acto que se recurre;

**"VII.** Las razones o motivos de la inconformidad; y,

**"VIII.** La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

"El recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a consideración del organismo garante."



352. La primera de las normas reproducidas dispone que los organismos garantes de la materia, esto es, tanto el nacional como los de las entidades federativas promoverán la publicación de la información de datos abiertos y accesibles.

353. Por su parte, el numeral 60 prevé que las leyes de la materia, tanto federal y de las entidades federativas establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere el título quinto obligaciones de transparencia, en los sitios de Internet relativos a los sujetos obligados y a través de la plataforma nacional.

354. Por último, el diverso 162 prevé los requisitos que debe contener el escrito por el que se interpone recurso de inconformidad ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

355. Ahora, las normas tildadas de inconstitucionales son del tenor siguiente:

**"Artículo 58.** El instituto y el instituto nacional promoverán la publicación de la información de datos abiertos y accesibles."

### **"Título quinto. Obligaciones de transparencia**

#### **"Capítulo I De las disposiciones generales**

**"Artículo 67.** La ley general, la presente ley y las demás disposiciones en materia de Transparencia y Acceso a la Información, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la plataforma nacional."

**"Artículo 168.** El recurso de inconformidad deberá contener:

**"I.** El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;

**"II.** El número de la resolución del recurso de revisión de la resolución impugnada;



"III. La resolución que se impugna al instituto;

"IV. El nombre del inconforme y, en su caso, del tercero interesado, así como los domicilios o medios para recibir notificaciones;

"V. La fecha en que fue notificada la resolución impugnada;

"VI. El acto que se recurre;

"VII. Las razones o motivos de la inconformidad; y

"VIII. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

"El recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a consideración del instituto nacional."

356. Basta la confronta del texto de los artículos de la ley general con los de la estatal analizada para concluir que son una réplica de aquellos.

357. Tal circunstancia evidencia que el legislador local no incurrió en el vicio de inconstitucionalidad que se le atribuye consistente en invadir la competencia del legislador federal, pues los preceptos analizados sólo constituyen una reproducción del contenido de la ley general.

358. En otras palabras, como las normas locales sólo son una réplica de las contenidas en la ley general, no puede considerarse que a través de su contenido el legislador ordinario esté vinculando al organismo garante nacional, o bien, que esté regulando los requisitos del recurso de inconformidad competencia de dicho ente, sino únicamente que introdujo esas disposiciones a fin de hacer coherente su legislación con el sistema general y respetar la ley marco.

359. Y, es que la disposición que en realidad vincula al organismo garante nacional y la norma que de suyo prevé los requisitos del escrito de inconformidad, son las normas contenidas en la ley general, no en la local, las cuales, como se dijo, sólo son una reproducción de aquella.



360. Es cierto que la redacción del artículo 168 de la ley local cambia un poco en comparación con su correlativo de la ley general; sin embargo, tal circunstancia tampoco la torna inconstitucional, dado que al final de cuentas prevén los mismos requisitos.

361. La conclusión que antecede evidencia que tampoco asiste razón al promovente al asegurar que las normas controvertidas generan consecuencias jurídicas fuera del territorio del Estado de Tabasco, pues, se reitera, tales disposiciones sólo son una réplica de las normas vinculantes en este aspecto, esto es, de las contenidas en la ley general.

362. De ahí que sea infundado el concepto de invalidez en estudio.

363. En consecuencia, se reconoce la validez de los artículos 58, 67 y 168 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

364. **Tema XI.** En otro orden de ideas, el instituto nacional tilda de inconstitucional el artículo 2, fracción IV, de la ley local analizada porque a su juicio regula supuestos y facultades reservados en exclusiva a la Federación y legitima al instituto de transparencia estatal para promover controversias constitucionales, en total contravención al artículo 105 constitucional.

365. El artículo 105 constitucional prevé:

"**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:

"a) La Federación y una entidad federativa;

"b) La Federación y un Municipio;



"c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente;

"d) Una entidad federativa y otra;

"e) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"f) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"g) Dos Municipios de diversos Estados;

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

"j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y

"k) (Derogado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.



"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia. ..."

366. El texto transcrito evidencia que sólo el organismo garante que prevé el artículo 6o. constitucional, esto es, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, puede ser parte de una controversia constitucional, en términos del inciso I) antes reproducido.

367. Cabe precisar que la legitimación en comentario no puede hacerse extensiva, como lo pretende hacer ver el Poder Ejecutivo Estatal, al resto de organismos garantes en la materia, pues el Texto Constitucional es claro al hacer referencia expresa al ente regulado en el artículo 6o. constitucional, es decir, al organismo garante nacional.

368. Si el Poder Reformador de la Constitución Federal hubiera pretendido legitimar a los organismos garantes estatales, lo hubiera establecido expresamente de esa manera, tal como sucedió con la legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad.

369. Corroborar lo anterior, el texto del artículo 105, fracción II, inciso h), constitucional, que dice que están legitimados para promover acciones de inconstitucionalidad, entre otros, *el organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los **organismos garantes equivalentes en las entidades federativas**, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales.*

370. Ahora, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco establece:

**"Artículo 61.** La Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia, en los términos que señale la ley reglamentaria, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 105 de la Constitución general de la República, conocerá de los asuntos siguientes:



"l. De las controversias constitucionales estatales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten sobre la conformidad con esta Constitución de los actos o disposiciones generales entre:

"a) El Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado o, en su caso, la Comisión Permanente;

"b) El Poder Ejecutivo y un Municipio;

"c) El Congreso y un Municipio;

"d) Un Municipio y otro;

"e) Un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo;

"f) Un órgano constitucional autónomo y el Congreso;

"g) Un órgano constitucional autónomo y otro órgano constitucional autónomo;

"h) Un órgano constitucional autónomo y un Municipio; e

"i) El equivalente al treinta y tres por ciento o más de los integrantes del Cabildo y el propio Ayuntamiento.

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Municipios impugnadas por el Estado, o entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, las resoluciones de la Sala Especial Constitucional sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que sean aprobadas por unanimidad de sus integrantes. En lo (sic) demás casos, de aprobarse por mayoría, sólo tendrán efectos para las partes en la controversia; ..."

371. Por su parte, los artículos 2 y 3, fracción I, de la Ley de Control Constitucional Reglamentaria del artículo 61 de la Constitución Tabasqueña prevén que uno de los instrumentos procesales de control constitucional estatal es



la controversia constitucional estatal cuya competencia corresponde a la Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

372. Conforme a lo expuesto la Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco es competente para conocer de, entre otros asuntos, las controversias constitucionales estatales que se susciten entre un órgano constitucional autónomo y el Poder Ejecutivo, o el Congreso, u otro órgano constitucional autónomo, o bien, con un Municipio.

373. Al principio de la explicación, se indicó que el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal dispone que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y Colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases previstos en el numeral 6o. constitucional y en la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

374. En virtud de dicho precepto, el artículo 4 Bis, fracción VI, de la Constitución del Estado de Tabasco dispone, en lo que interesa, que los procedimientos de acceso a la información se sustanciarán ante un órgano autónomo que se denominará Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dotado de plena autonomía jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que tendrá facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública.

375. De lo expuesto se advierte que en el Estado de Tabasco existe un órgano constitucional autónomo denominado Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública que puede promover controversias constitucionales estatales ante la Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

376. El artículo 2, fracción IV, impugnado, dispone:

**"Artículo 2.** La presente ley tiene como objetivos:



"...

"IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin perjuicio de las facultades que la Constitución Federal y las leyes otorgan al Ejecutivo del Estado, particularmente a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos."

377. La norma transcrita es clara al establecer que entre sus objetivos están regular los procedimientos para la interposición de controversias constitucionales por el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

378. Esas controversias de que habla dicho precepto son aquellas que puede promover el aludido instituto ante la Sala Especial Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, esto es, controversias constitucionales estatales.

379. Bastan las explicaciones dadas para concluir que no asiste razón al promovente al afirmar que el aludido precepto contraviene el artículo 105 de la Constitución Federal, pues el análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y legales aplicables evidencia que si bien dicho precepto alude a las controversias constitucionales que puede promover el instituto local, lo cierto es que esa referencia se acota al medio de impugnación local cuya competencia corresponde a la Sala Especial Constitucional del aludido Tribunal Superior de Justicia.

380. En otras palabras, cuando el legislador local aludió a que entre los objetivos de la legislación estatal analizada están regular los procedimientos para la interposición de controversias constitucionales, es claro que lo acotó a su respectivo ámbito de competencia refiriéndose a esos medios de control constitucional que prevé la Norma Fundamental del Estado, no así a los contenidos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

381. En consecuencia, al resultar infundado el argumento analizado, lo que se impone es reconocer la validez del artículo 2, fracción IV, de la Ley de Trans-



parencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

382. **Tema XII.** En su último concepto de invalidez, el instituto nacional promovente asegura que el artículo 6o., sexto párrafo, de la ley de transparencia de Tabasco es inconstitucional al establecer una excepción y exclusión de responsabilidad de los sujetos obligados para proporcionar información, la cual no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la ley general de la materia.

383. Alega que, además de que dicha disposición es muy genérica, contradice abiertamente el Texto Constitucional, pues deja al arbitrio de los sujetos obligados estatales restringir o no el derecho de acceso a la información, pudiendo invocar diversas razones para declararse impedidos para proporcionarla.

384. Dice que, en todo caso, ese impedimento se debería limitar a los casos en que la información sea de acceso restringido.

385. Agrega que tal disposición también contraviene el principio de igualdad, previsto en el artículo 1o. constitucional, pues provoca que los interesados en la información de dicha entidad federativa tengan mayores cargas, restricciones y límites a su derecho de acceso a la información, en comparación con los interesados en la información de las Federación o de las demás entidades federativas.

386. Como ya se dijo en múltiples ocasiones, conforme al artículo 6, apartado A, fracción I, constitucional, **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.

387. El artículo 11 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reitera el Texto Constitucional en el sentido de que toda la in-



formación en posesión de los sujetos obligados será pública, agregando que también será completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

388. El diverso 19 del propio ordenamiento dispone que se presume que la información existe o debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados, pero que en los casos en que ciertas facultades, competencias o funciones no se hayan ejercido, se debe motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia.

389. Por su parte, el artículo 20 prevé que ante la negativa de acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado debe demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en ese ordenamiento o, en su caso, demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones.

390. Del análisis del ordenamiento consultado se advierte que las citadas excepciones se refieren a los supuestos de reserva o de confidencialidad de la información, así como a los casos de inexistencia de la información, regulados en el título sexto denominado información clasificada del propio instrumento.

391. Lo expuesto deja ver que, conforme al Texto Constitucional y al de la ley general de la materia, los sujetos obligados pueden negarse a proporcionar la información pública solicitada cuando no esté en su posesión, se actualice alguna de las hipótesis de excepción comentados, en los casos de inexistencia de la información, o cuando no se refiera a alguna de sus facultades, competencias o funciones, debiendo motivar y, en su caso, demostrar la circunstancia de que se trate.

392. Igualmente, deja ver, en principio, que no asiste razón al promovente al afirmar que conforme al principio de publicidad que rige en la materia, ningún sujeto obligado puede negarse a proporcionar información, pues existen supuestos definidos en la ley en que puede hacerlo.



393. Además, porque no puede olvidarse la máxima jurídica que reza "nadie está obligado a lo imposible", de modo que cuando el sujeto obligado esté imposibilitado para proporcionar la información solicitada por actualizarse alguno de los supuestos previstos en la ley, es claro que puede negarse a hacerlo.

394. Ahora, el artículo 6o., sexto párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, establece:

**"Artículo 6.** El Estado garantizará de manera efectiva y oportuna, el cumplimiento de la presente ley.

"Quienes produzcan, administren, manejen, archiven o conserven información pública serán responsables de la misma en los términos de esta ley.

"Toda la información en poder de los sujetos obligados estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como reservada o confidencial.

"Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera verbal o en el estado en que se encuentre y a obtener por cualquier medio la reproducción de los documentos en que se contenga.

"La pérdida, destrucción, alteración u ocultamiento de la información pública y de los documentos en que se contenga, serán sancionados en los términos de esta ley.

**"Ningún sujeto obligado está forzado a proporcionar información cuando se encuentre impedido de conformidad con esta ley para proporcionarla o no esté en su posesión al momento de efectuarse la solicitud.**

"La información se proporcionará en el estado en que se encuentre. La obligatoriedad de los sujetos obligados de proporcionar información no comprende el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante, con excepción de la información que requiera presentarse en versión pública."



395. El texto inserto establece, en la parte que interesa, que ningún sujeto obligado está forzado o vinculado a proporcionar información cuando se encuentre impedido de conformidad con ese ordenamiento o no esté en su posesión al momento de efectuarse la solicitud.

396. La última parte del párrafo normativo analizado es acorde al Texto Constitucional y a la ley general, pues establece la imposibilidad de proporcionar la información solicitada cuando no esté en posesión del sujeto obligado.

397. De igual manera, es constitucional el resto del párrafo analizado, pues al interpretarlo a la luz de la Constitución Federal y de la ley general aplicable en la materia, se obtiene que los impedimentos a que alude justamente se relacionan con los supuestos de inexistencia de la información, las causas de reserva o de confidencialidad, o bien, por no vincularse con alguna de sus facultades, competencias o funciones.

398. Se hace tal afirmación porque del análisis del ordenamiento estatal impugnado se advierte que no contiene un capítulo específico de impedimentos o supuestos en que los sujetos obligados pueden negarse a proporcionar la información solicitada, de modo que debe entenderse que se vinculan con las demás hipótesis que el propio ordenamiento prevé y entre los que están las causas de reserva y de confidencialidad de la información, su eventual inexistencia, o bien, cuando lo solicitado no se refiera a alguna de las facultades, competencias o funciones del sujeto obligado.

399. La conclusión que antecede se corrobora con el contenido de los artículos 20 y 21 de la ley estatal, que prevén:

**"Artículo 20.** Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados.

"En los casos en que ciertas facultades, competencias o funciones no se hayan ejercido, se debe fundar y motivar la respuesta en función de las causas que motiven la inexistencia."



"**Artículo 21.** Ante la negativa del acceso a la información o su inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones contenidas en esta ley, o en su caso, demostrar que la información no se refiere a alguna de sus facultades, competencias o funciones. Esta negativa deberá estar fundada y motivada."

400. En consecuencia, al analizar de manera sistemática el ordenamiento estatal impugnado se advierte que el párrafo sexto del artículo 6o. es acorde al Texto Constitucional y a la ley general aplicable, pues prevé los mismos supuestos en que los sujetos obligados pueden negar la información solicitada.

401. La conclusión alcanzada evidencia que tampoco asiste razón al promovente al afirmar que la norma viola el principio de igualdad, pues como se demostró prevé los mismos supuestos que la ley general.

402. Por tanto, al ser infundado el argumento en estudio, lo que se impone es reconocer la validez del artículo 6o., párrafo sexto, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el periódico de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

403. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de los artículos 39, 41, 80, fracción VIII, 112, fracciones I, en su porción normativa "o a la seguridad del Estado"; del diverso 121, fracciones I, en su porción normativa "la seguridad del Estado", XII, XIV y XV, 128, fracción IV, en su porción normativa "seguridad del Estado y", 163, párrafos segundo y tercero, 169 y 170, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, contenida en el Decreto 235, publicado en el periódico de la entidad el quince de diciembre del dos mil quince, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado.

404. Asimismo, en términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y toda vez que este Tribunal Pleno cuenta con



amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, se condena al Congreso del Estado de Tabasco a legislar, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutiveos de esta sentencia, en materia de paridad de género, con motivo de la omisión legislativa declarada respecto de los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

### VIII. Decisión

405. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad **1/2016**.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 2, fracción IV, 6, párrafo sexto, 17, párrafo cuarto, 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 42, párrafo segundo, 45, fracción XXXVII, 47, párrafo penúltimo, 58, 59, 63, 65, 67, 125, 126, 163, párrafo primero, 168, 171, 172 y 173 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada mediante Decreto 235 en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 39, 41, 80, fracción VIII, 112, fracciones I, en su porción normativa "o a la seguridad del Estado", 121, fracciones I, en su porción normativa "la seguridad del Estado", XII, XIV, y XV, 128, fracción IV, en su porción normativa "seguridad del Estado y", 163, párrafos segundo y tercero, 169 y 170 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada mediante Decreto 235 en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco.

QUINTO.—Se condena al Congreso del Estado de Tabasco a legislar, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que se le notifiquen los puntos



resolutivos de esta sentencia, en materia de paridad de género, con motivo de la omisión legislativa declarada respecto de los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada mediante Decreto 235 en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre del dos mil quince.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas conclusiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte introductoria.

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 Po-



tisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema XI, consistente en reconocer la validez del artículo 2, fracción IV, salvo su porción normativa "medios de impugnación y", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema XI, consistente en reconocer la validez del artículo 2, fracción IV, en su porción normativa "medios de impugnación y", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Medina Mora I. votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas V, VI, IX y XII consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 6, párrafo sexto, 17, párrafo cuarto, 42, párrafo segundo, 125 y 126 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros 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 en contra de los párrafos noventa y siete y noventa y ocho, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, consistente en reconocer la validez de los artículos 28, 29, 30, 31, salvo sus fracciones de la IV a la VIII, 32, fracciones IV, VIII y X, 45, fracción XXXVII, 59, 63



y 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de los párrafos noventa y siete y noventa y ocho, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema I, consistente en reconocer la validez del artículo 31, fracciones de la IV a la VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II, consistente en reconocer la validez del artículo 47, párrafo penúltimo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema X, consistente en reconocer la validez de los artículos 58 y 67 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. El Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VI, consistente en reconocer la validez del artículo 163,



párrafo primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas VI y X consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 168, 171, 172 y 173 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Medina Mora I. 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 con precisiones en cuanto a la omisión legislativa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones en cuanto a la omisión legislativa, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema VII, consistente en declarar la invalidez de los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema III, consistente en declarar la invalidez del artículo 80, fracción VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. Los Ministros Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I. separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, consistente en declarar la invalidez de los artículos 112, fracción I, en su porción normativa "o a la seguridad del Estado", 121, fracción I, en su porción normativa "la seguridad del Estado", y 128, fracción IV, en su porción normativa "seguridad del Estado y", de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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 separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, consistente en declarar la invalidez del artículo 121, fracción XII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco. El Ministro Medina Mora I. votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas V y VI consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 121, fracciones XIV y XV, 163, párrafos segundo y tercero, 169 y 170 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

### **En relación con los puntos resolutivos cuarto y quinto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría en el tema de la omisión legislativa y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte de efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Tabasco, y 2) condenar al Congreso del Estado de Tabasco a legislar, dentro de los noventa días naturales siguientes al en que se le notifiquen los puntos resolutivos de esta sentencia, en materia de paridad de género, con motivo de la omisión legislativa declarada respecto de los artículos 39 y 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

#### **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 presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.



**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2020.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), 1a./J. 54/2014 (10a.) y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 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 noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 1/2016.

En sesión de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la que se demandó la invalidez de los artículos 2, fracción IV, 6, 17, 28, 29, 30, 31, 32, fracciones IV, VIII y X, 39, 41, 42, párrafo segundo, 45, fracción XXXVII, 47, penúltimo párrafo, 59, 63,65, 80, fracción VIII, 112, fracción I, 121, fracciones I, XII, XIV y XV, 125, 126, 128, fracción IV, 163,169, 170, 171, 172 y 173 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el quince de diciembre de dos mil quince.

Al respecto, si bien compartí la conclusión de declarar la validez, entre otros, del artículo 31<sup>1</sup> de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

<sup>1</sup> "Artículo 31. El sistema estatal estará integrado de la siguiente forma:

"I. El comisionado presidente del instituto;

"II. El titular del Órgano Superior de Fiscalización;

"III. El titular del Órgano Coordinador del Sistema Estatal de Archivos;

"IV. El titular de la Secretaría de Gobierno;

"V. El titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos;



del Estado de Tabasco, ello no fue en su totalidad, pues, desde mi punto de vista, las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de dicho precepto, resultan inconstitucionales.

Lo anterior es así, porque el referido artículo establece la integración del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos, pero en dichas fracciones, incluye al secretario de Gobierno, al titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos, a los presidentes municipales y a los representantes del Legislativo y Judicial, locales; es decir, su integración resulta diversa a la que prevé la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 30,<sup>2</sup> para el sistema nacional, al incluir órganos de los tres poderes del Estado que no prevé el de la citada ley, lo que atenta contra su autonomía y funciones.

De ahí que, si bien la existencia de un sistema local de transparencia no resulta inconstitucional por sí mismo, sí lo es el hecho que su integración contravenga el modelo previsto en la Ley General para el Sistema Nacional, por lo que en mi opinión, debió declararse la inconstitucionalidad de las fracciones de referencia.

Esta postura es congruente con la que sostuve en la discusión del Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2016, en sesión del nueve de abril de dos mil diecinueve.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de enero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"VI. El diputado presidente de la Junta de Coordinación Política;

"VII. El Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; y,

"VIII. El presidente municipal de cada uno de los ayuntamientos."

<sup>2</sup> Artículo 30. Son parte integrante del sistema nacional:

"I. El instituto;

"II. Los organismos garantes de las entidades federativas;

"III. La Auditoría Superior de la Federación;

"IV. El Archivo General de la Nación; y,

"V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía."



**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 NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE PRECEPTOS TRANSITORIOS IMPUGNADOS, DERIVADO DEL VENCIMIENTO DEL PLAZO QUE ESTABLECÍAN PARA QUE LOS RESPONSABLES EXPIDIERAN SUS AVISOS DE PRIVACIDAD, ASÍ COMO PARA QUE ESTABLECIERAN Y MANTUVIERAN LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES (ARTÍCULOS TRANSITORIOS TERCERO Y CUARTO DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**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 NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**IV. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. CUALQUIER PERSONA FÍSICA, MORAL O SINDICATO QUE RECIBA Y EJERZA RECURSOS PÚBLICOS O REALICE ACTOS DE AUTORIDAD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL O ESTATAL NO PUEDEN CONSIDERARSE COMO OBLIGADOS PARA ESTA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CUALQUIER PERSONA FÍSICA, MORAL O SINDICATO QUE RECIBA Y EJERZA RECURSOS PÚBLICOS O REALICE ACTOS DE AUTORIDAD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL**



**O ESTATAL, CON LA FINALIDAD DE REGULAR SU DEBIDO TRATAMIENTO", DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**V. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL PLAZO MÁXIMO DE CINCO AÑOS PARA SU CONSERVACIÓN PROVOCA INCERTIDUMBRE JURÍDICA RESPECTO DE LOS LÍMITES PREVISTOS EN LA LEY GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS CUALES NO EXCEDERÁN DE CINCO AÑOS", DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL OFICIAL ENCARGADO DE ESA FUNCIÓN, AL NO PREVERSE DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA DE LOS RESPONSABLES, PUEDE EJERCER SUS ATRIBUCIONES CON AUTONOMÍA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN XII, Y 87 DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL COMITÉ COORDINADOR DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN TIENE ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS PARA ESTABLECER CUÁLES DATOS DEBEN ELIMINARSE DE LAS VERSIONES PÚBLICAS DE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, QUE PUEDAN AFECTAR SU VIDA PRIVADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 60, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIGUIENTES:", ASÍ COMO SUS FRACCIONES DE LA I A LA IX, DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**VIII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. SUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN**



**CUANDO SE RESERVEN LOS DATOS PERSONALES SIN QUE SE CUMPLAN LAS FORMALIDADES RESPECTIVAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA INVALIDEZ DE UN PRECEPTO EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS QUE DA LUGAR A LA APLICACIÓN DIRECTA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 122, FRACCIÓN I, DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y, POR CONSECUENCIA, LA APLICACIÓN DIRECTA DEL ARTÍCULO 104, FRACCIÓN I, DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS).**

**X. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN ANTE LOS ORGANISMOS GARANTES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SON LIMITATIVOS, POR LO QUE ÉSTAS NO PUEDEN ADICIONAR ALGÚN OTRO EN SU LEGISLACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 127, FRACCIÓN III, DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**XI. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LEGISLACIÓN LOCAL QUE REDUCE EL PLAZO PREVISTO EN LA LEY GENERAL RESPECTIVA PARA REALIZAR LA AUDIENCIA EN LA ETAPA DE CONCILIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO AL RECURSO DE REVISIÓN EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 131, FRACCIONES II, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN UN PLAZO MÁXIMO DE TRES DÍAS", Y III, DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**



**XII. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECER UN PLAZO DIVERSO AL MÁXIMO DE CINCUENTA DÍAS PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 165, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SEÑALADO DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN EN LA PRESENTE LEY", DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**XIII. 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 NACIONAL Y LOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE EMITIR LOS LINEAMIENTOS A QUE REFIERE ESA LEY, ASÍ COMO LA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS DE TRAMITAR, EXPEDIR O MODIFICAR SU NORMATIVA INTERNA PARA LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ORGANIZACIÓN O AGRUPACIÓN POLÍTICA", DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO).**

**XV. 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 ESTATAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE GUERRERO 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).**

**XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ASÍ COMO CUALQUIER PERSONA FÍSICA, MORAL O SINDICATO QUE RECIBA Y EJERZA RECURSOS PÚBLICOS O REALICE ACTOS DE AUTORIDAD EN EL ÁMBITO MUNICIPAL O ESTATAL, CON LA FINALIDAD DE REGULAR SU DEBIDO TRATAMIENTO", 32, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LOS CUALES NO EXCEDERÁN DE CINCO AÑOS", 60, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIGUIENTES:", ASÍ COMO SUS FRACCIONES DE LA I A LA IX, 122, FRACCIÓN I, 127, FRACCIÓN III, 131, FRACCIONES II, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN UN PLAZO MÁXIMO DE TRES DÍAS", Y III, 165, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO SEÑALADO DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN EN LA PRESENTE LEY", Y TRANSITORIO QUINTO DE LA LEY NÚMERO 466 DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE GUERRERO Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "ORGANIZACIÓN O AGRUPACIÓN POLÍTICA", DEL CITADO ORDENAMIENTO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 6 DE MAYO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ADRIÁN GONZÁLEZ UTUSÁSTEGUI.



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

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito recibido el diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos, Pablo Francisco Muñoz Díaz, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 2, fracción II, 3, fracción XII, 32, 60, 87, 122, fracción I, 127, fracción III, 131 y 165, así como los artículos transitorios tercero, cuarto y quinto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el día dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

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

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

- **Primero.** Aduce que el artículo 2, fracción II, de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero es contrario a los artículos 1o., 6o., 16 y 116 de la Constitución Federal, pues establece supuestos jurídicos diversos y nuevos sujetos obligados a los contemplados en la Norma Fundamental y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Agrega que dicha norma invade facultades de la Federación.

- Sostiene que por disposición de la Constitución Federal, la protección de datos personales debe ser regulada exactamente igual en todo el territorio na-



cional. Es decir, de conformidad con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Agrega que el Congreso del Estado de Guerrero desatendió el mandato constitucional y no se ciñó a la referida ley general, ya que crea nuevos sujetos obligados a los contenidos en ésta.

- Considera que el Congreso del Estado de Guerrero soslaya el contenido de los artículos 73, fracción XXIX-S, 16, párrafo segundo y 116 de la Constitución Federal, porque establece nuevos sujetos obligados en el ámbito estatal y municipal en el artículo 2o., fracción II, de la norma impugnada, al señalar: *"así como cualquier persona física, moral o sindicato que recibe y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, con la finalidad de regular su debido tratamiento"*.

- Al respecto, sostiene que el Congreso de la Unión determinó que los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares. Esto, pues dichos sujetos no comparten las características atribuidas a las entidades gubernamentales o autoridades, atendiendo a que no forman parte de los órganos del Estado, por lo que la regulación de ellos que se haga será en términos de la esfera privada que los inviste, es decir, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

- Dice que el precepto combatido no persigue un fin legítimo, pues genera una distorsión en el ejercicio y protección de los datos personales. Esto, ya que lo modula, distorsiona y diferencia respecto de otras entidades federativas y la Federación perjudicando directamente al tratamiento y protección de los datos personales, respecto del Estado de Guerrero. Agrega que los legisladores de las entidades federativas no tienen libertad de configuración para limitar el ejercicio de un derecho fundamental.

- Refiere que debe estarse al contenido del artículo 1, penúltimo párrafo, de la ley general relativa, el cual estatuye: "Los sindicatos y cualquier otra persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal serán responsables de los datos perso-



nales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de los particulares."

- **Segundo.** Alega que el artículo 32 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero es contrario a los artículos 1o., 6o., 16 y 116 de la Constitución Federal, ya que no acata lo establecido en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, al establecer un plazo fijo de cinco años para la conservación de los datos personales, en perjuicio de los derechos fundamentales de los titulares de dichos datos.

- Dice que la ley general no dispone una temporalidad fija para determinar la conservación de los datos personales en los archivos de los sujetos obligados, sino que debía ceñirse a la finalidad para la cual se trataron y considerando aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos.

- Agrega que en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Norma Fundamental se establecieron cuáles son los criterios a considerar por el sujeto obligado, sin que se advierta un plazo mínimo o máximo de conservación.

- Considera que la norma combatida delimita sin justificación el plazo para la conservación de los datos personales y conculca el derecho de igualdad, previsto en el artículo 1o. constitucional, pues a los ciudadanos no se les permitirá ejercer sus derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación y cancelación de datos personales, así como la oposición al tratamiento de los mismos) ante el sujeto obligado, con posterioridad a los cinco años establecidos en la legislación local, sin atender a las características propias de la información fijada en la ley general, lo cual genera una regulación disímbola entre otras entidades federativas.

- Refiere al contenido del artículo 23, último párrafo, de la ley general relativa, el cual estatuye: "Los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento y deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales."



- **Tercero.** Aduce que los artículos 3, fracción XII y 87 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero son contrarios a los numerales 1o., 6o., 16 y 116 de la Constitución Federal, porque establecen supuestos jurídicos diversos a los contemplados en la Norma Fundamental y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, relacionados con las atribuciones del oficial de protección de datos personales y a qué estructura debe pertenecer.

- Considera que los preceptos combatidos regulan de manera diversa la protección de datos personales, ya que definen al oficial de protección de datos personales como la persona física encargada de las funciones de protección de datos personales y le arroja atribuciones que van más allá de las establecidas en el artículo 85 de la ley general.

- Esto, pues las normas controvertidas establecen que dicha persona sea la que decida sobre la protección y tratamiento de datos personales, así como del contenido y finalidad de los mismos transgrediendo el principio de licitud, en tanto que tales funciones son propias de la Unidad de Transparencia.

- Señala que las normas controvertidas facultan a una persona física poder de decisión sobre un derecho humano, cuando los criterios interpretativos en la materia se rigen bajo el principio de colegiación. Agrega que, al regularse de manera diversa el ejercicio de protección de datos en el Estado de Guerrero, se conculca el derecho de igualdad previsto en el artículo primero constitucional, pues los ciudadanos de Guerrero o cualquier otra persona de otro Estado de la República verán que sus datos personales serán manejados de manera diversa.

- **Cuarto.** Alega que el artículo 60 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73 y 116 de la Constitución Federal. Esto, porque establece la obligación de difusión de las declaraciones patrimoniales bajo parámetros que son competencia del Congreso de la Unión, bajo las leyes generales que emita en torno a la responsabilidad de servidores públicos y el



Sistema Nacional Anticorrupción. Añade que dicha norma no persigue un fin legítimo.

- Dice que en el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se establece el carácter de interés público de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, para lo cual se habilitó al Comité Coordinador para que emitiera los formatos respectivos a efecto de que pudieran ser resguardados aquellos datos que pudieran afectar la vida privada de los servidores públicos. Agrega que la norma combatida es contraria a la ley general, ya que regula aspectos relacionados con la versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, al indicar los datos que deben suprimirse.

- Estima que no compete a la Legislatura del Estado de Guerrero establecer cuál información inherente a datos personales de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, debe eliminarse para elaborar la versión pública correspondiente, ya que es competencia de otras instancias. Agrega que sólo el Congreso de la Unión puede legislar y expedir normas sobre las obligaciones de los servidores públicos, tratándose de la obligación de la difusión de las declaraciones patrimoniales, para lo cual se deberán resguardar en las versiones públicas de dichas declaraciones.

- **Quinto.** Aduce que los artículos 122, fracción I y 127, fracción III, de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, segundo párrafo y 166, fracción VIII, de la Constitución Federal, porque establecen supuestos jurídicos diversos a los contemplados en la Norma Fundamental y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Considera que el artículo 122 circunscribe la procedencia del recurso de revisión, bajo un supuesto cuya actualización no se podría sustentar. Esto, pues establece un supuesto de clasificación de la información como "*reservada*" respecto de aquella información de carácter "*confidencial*", lo cual pugna con la naturaleza de los datos personales fijada en la ley general.



- Dice que dicho precepto regula de manera diversa el ejercicio del derecho de protección de datos personales, a través del recurso de revisión, ya que establece un supuesto de procedencia diverso respecto de las demás entidades federativas y la Federación. Agrega que transgrede el principio de igualdad y provoca incertidumbre jurídica respecto de los requisitos y alcances a los que se sujeta la procedencia del medio de impugnación.

- Estima que el artículo 127 impone a los recurrentes una carga procesal, consistente en el deber de acompañar a su escrito de impugnación *"la copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción"*. Esto es, el precepto combatido vulnera el derecho a un recurso efectivo, porque impone mayores requisitos para la procedencia del recurso de revisión, a los contemplados en la ley general.

- **Sexto.** Alega que el artículo 131 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 17 y 116 de la Constitución Federal, pues establece supuestos jurídicos diversos a los previstos en la Norma Fundamental y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Sostiene que dicho precepto regula de manera diversa la protección de datos personales reduciendo los plazos para requerir a las partes, a fin de que presenten los elementos de convicción que estimen necesarios para la conciliación. Agrega que existe una regulación disímbola respecto de las demás entidades federativas y la Federación.

- Dice que la ley general prevé un supuesto ante la ausencia de las partes a las audiencias conciliatorias (requerimiento para una segunda convocatoria de audiencia), el cual no establece la norma local. Añade que el precepto combatido reduce los términos para la etapa conciliatoria del recurso de revisión. Esto es, se establece un plazo de tres días para el ofrecimiento de elementos de convicción, el cual es inferior al plazo de cinco días establecido en la ley general.



- **Séptimo.** Aduce que el artículo 165 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 17 y 166 de la Constitución Federal, porque amplía el plazo para la emisión de la resolución en el procedimiento de verificación que dicte el instituto o los organismos garantes, lo cual es diverso a lo establecido en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Dice que el precepto reclamado establece que la sustanciación del procedimiento de verificación durará máximo cincuenta días, pero añade que con posterioridad a dichos días, el órgano garante local emitirá resolución. Es decir, después de los cincuenta días no se establece un plazo límite para su emisión, lo cual contraviene al artículo 149 de la ley general, el cual estatuye: "El procedimiento de verificación deberá tener una duración máxima de cincuenta días.—El procedimiento de verificación concluirá con la resolución que emita el instituto o los organismos garantes".

- Sostiene que la norma no persigue un fin legítimo y que otorga un trato desigual de manera arbitraria, respecto de las personas que ejercen el derecho de protección de datos personales.

- **Octavo.** Alega que los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 17 y 116 de la Constitución Federal, ya que amplían 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 Norma Fundamental y en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- Considera que esas normas de transición van en contra de la intención y significado contenidos en el artículo segundo transitorio de la ley general, el cual establece que las entidades federativas deben ajustar sus disposiciones en un plazo de seis meses siguientes a la entrada en vigor de la disposición general. Esto, ya que no se justifica el establecimiento del plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley local, para observar "los debe-



res" a cargo de los responsables. Agrega que dicha ampliación de plazos otorga un trato desigual respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de protección de datos personales.

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

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

- Sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII de artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, porque los conceptos de invalidez no cumplen con los requisitos de procedencia que marca dicha ley.

- Dice que el instituto promovente omitió realizar el razonamiento lógico jurídico, a través del cual demostrara la inconstitucionalidad de la ley impugnada. Agrega que es necesario que la promovente demostrara que los preceptos combatidos transgreden el derecho de acceso a la información y protección de datos personales o cualquier otro derecho fundamental.

- Estima que el artículo 2o., fracción II, de la ley combatida no vulnera la Constitución Federal o derechos fundamentales. Agrega que la Norma Fundamental no contempla que la Federación tenga la prerrogativa exclusiva de determinar quiénes serán los sujetos que se encuentren obligados a la protección de datos personales, independientemente si se trata de una dependencia de gobierno o de una persona física, moral o sindicato, que realice actos de autoridad por ejercer recursos públicos.

- Considera que los artículos 32, 165, tercero, cuarto y quinto transitorios no vulneran la Constitución Federal, puesto que se ubican dentro del campo de libertad de configuración normativa que corresponde al legislador ordinario.



Así, la fijación del plazo para conservar datos personales se realizó con el propósito de estructurar los procedimientos administrativos de protección de datos personales. Además, los plazos para la conservación y emisión de la resolución en materia de datos personales se establecieron con la intención de fijar referentes para el plazo máximo que deben tener las autoridades responsables encargadas de proteger los datos personales de particulares y que no los conserven de forma indebida.

- Dice que los artículos 3, fracción XII y 87 de la ley local combatida no vulneran lo establecido en la Norma Fundamental, ya que no constituyen una afectación o limitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información, transparencia o protección de datos personales. Agrega que el Estado de Guerrero tiene la facultad de determinar dentro de su esfera competencial, los lineamientos y parámetros a seguir en materia de protección de datos personales, respecto al modo en que se delegan las atribuciones que se debe seguir ante la autoridad correspondiente para poder hacer efectivo el ejercicio de dichos derechos, de acuerdo a las facultades conferidas por la Constitución Federal.

- Estima que, en relación con los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal. Al respecto, cita la jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

- Refiere que son inoperantes los conceptos de invalidez relativos a los artículos 122, 127 y 131, pues la promovente no expresa las razones jurídicas para demostrar la transgresión a la Norma Fundamental.

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



- Sostiene que son infundados los conceptos de invalidez, ya que no existe razón jurídica para afirmar que los artículos de la ley impugnada sean contrarios a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados o a la Constitución Federal.

- Dice que, a través del numeral 2, fracción II, no se crean nuevos supuestos y funciones al oficial de protección de datos personales, porque se sigue lo ordenado por el artículo segundo transitorio de la ley general, el cual ordena a todas las entidades del país para que reformen sus leyes vigentes en materia de protección de datos personales, en un plazo de seis meses siguientes contados a partir de la entrada en vigor de la citada ley general. Agrega que de no cumplir con lo señalado en la norma general se estaría incurriendo en una omisión legislativa relativa.

- Considera que no se crean nuevos sujetos obligados ni se está invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, en virtud de que sólo se está ajustando un ordenamiento secundario.

- Estima que el artículo 2, fracción II, de la ley combatida protege el derecho humano de la privacidad e intimidad de datos personales en posesión de sujetos obligados.

- Dice que el artículo 32 de ley local no vulnera derechos humanos, ya que refiere que los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades concretas, explícitas, ilícitas y legítimas que justificaron su tratamiento. Agrega que si bien se establece una temporalidad de cinco años, no limita a la conservación de los datos personales en el archivo de los sujetos obligados y, por ello, no se vulnera el derecho de igualdad, pues no se hace distinción ni discriminación alguna.

- Sostiene que los artículos 3, fracción XII y 87 de la ley impugnada no violan la Constitución Federal, porque la figura del oficial de protección de datos personales es acorde a la ley general. Agrega que las funciones conferidas al oficial no transgreden el derecho de igualdad, ya que son para proteger el derecho a la intimidad y privacidad.



- Refiere que el artículo 60 de la ley impugnada no es inconstitucional, pues debe ser publicada toda la información patrimonial y de intereses que no afecta la vida o integridad del servidor, sea dato personal que la identifique directamente o la haga identificable. Agrega que dicha disposición no se contrapone con la ley general, pues es necesario suprimir los datos ahí previstos para no poner en peligro a las personas.

- Estima que el artículo 127, fracción III, de la ley combatida, al definir el concepto de información reservada no es contrario a la Constitución Federal, ya que prevé el medio de defensa que puede hacer valer el solicitante de información pública o de acceso, rectificación, corrección u oposición en el tratamiento de sus datos personales, en contra de actos u omisiones realizados por los sujetos obligados previstos en el artículo 6o. constitucional.

- Dice que el artículo 127, fracción III de la ley impugnada no niega el acceso a la justicia de los ciudadanos del Estado de Guerrero, ya que solamente requiere la copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO y que fue presentada ante la responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción; lo que, a su juicio, se trata de requisitos materiales razonables y proporcionales que forman parte de la pretensión del gobernado.

- Considera que el artículo 131 de la ley impugnada no restringe el acceso a la justicia, pues otorga un término razonable de tres días para recabar las pruebas y elementos de convicción para estar en aptitud de conciliar. Añade que, en el caso de no asistir a la audiencia de conciliación, se seguirá con el procedimiento, cumpliendo con la garantía de justicia pronta y expedita.

- Estima que es constitucional el artículo 165 de la ley controvertida, pues de su contenido se observa que en ningún momento se excede el plazo de cincuenta días, previsto en la ley general. Esto en virtud de que el numeral dispone que, una vez transcurrido el plazo de cincuenta días que dura el procedimiento de verificación, se deberá emitir la resolución correspondiente, mas no especifica un término después de los cincuenta días para dictar la resolución. Es decir, no reduce ni amplía los plazos establecidos en la ley general.



• Dice que los plazos señalados en los artículos tercero, cuarto y quinto transitorios de la ley impugnada no son inconstitucionales ni se contraponen a la ley general, ya que, conforme a los criterios emitidos por este Alto Tribunal, no se prevé regla alguna sobre el momento en que deba iniciar la vigencia de las leyes, por lo que es incuestionable que esa materia puede ser regulada libremente por el legislador ordinario.

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

#### CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un dispositivo de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

10. En efecto, la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero fue publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el martes dieciocho de julio de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del miércoles diecinueve de julio al viernes dieciocho de agosto de dos mil diecisiete.



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

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

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

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

---

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

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

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

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

<sup>2</sup> "Artículo 6o. ...

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

...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de



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

16. El artículo 41, fracción VI,<sup>3</sup> de la citada ley establece que el instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, tendrá, entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información.

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

---

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. ..."

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

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

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

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

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



18. Consta en autos, a fojas 56 a 61, copia certificada del acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete (emitido por unanimidad de los comisionados), mediante el cual se instruyó al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero.

19. Por su parte, el artículo 32, fracciones I y II,<sup>4</sup> del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

20. Consta a foja 55 del expediente en que se actúa, copia certificada de la identificación expedida por el director general de Administración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a nombre de Pablo Francisco Muñoz Díaz, con vigencia al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, que lo acredita como director general de Asuntos Jurídicos de ese instituto nacional. En consecuencia, dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

21. CUARTO.—**Cuestiones de improcedencia.** La autoridad promulgadora de las normas impugnadas, al rendir su informe y formular alegatos, aduce la improcedencia de esta acción de inconstitucionalidad.

<sup>4</sup> Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

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

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



22. Sostiene que, en relación con los **artículos transitorios controvertidos tercero, cuarto y quinto** de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, es improcedente la presente acción de inconstitucionalidad, por las razones contenidas en la jurisprudencia P./J. 8/2008 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

23. El artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, prevé, en la parte de interés, la improcedencia cuando hayan cesado los efectos de la norma general impugnada.

24. Los artículos transitorios tercero y cuarto controvertidos de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, son del contenido siguiente:

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

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

25. Como se observa, el **artículo tercero transitorio** hace alusión a la obligación de los responsables de expedir sus avisos de privacidad en términos de esa ley, estableciendo como fecha límite tres meses después de la entrada en vigor de dicha ley, por lo que si esa ley entró en vigor el miércoles diecinueve de julio de dos mil diecisiete, aquel plazo de tres meses ya transcurrió, lo que evidencia que a la fecha de esta resolución han cesado sus efectos.



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

27. Luego, el artículo **cuarto transitorio** prescribe el tiempo en que los responsables deberán observar cierto contenido de la ley impugnada, específicamente, del título segundo, capítulo II, de la presente ley, relativo a los deberes que tienen los responsables en relación con los datos personales, como son la finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, información, plazos de conservación y responsabilidad, entre otros. Esto es, establece un plazo máximo de un año después de la entrada en vigor de esa ley, dentro del cual, los responsables deberán realizar aquellas conductas que la propia ley les impone.

28. El promovente refiere que el artículo cuarto transitorio de la Ley del Estado de Guerrero contraviene el derecho de protección de datos personales, porque no se justifica el establecimiento del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la ley local, para observar los deberes a cargo de los responsables, y que, al ampliar el plazo, se otorga un trato desigual respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de protección de datos personales.

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

30. En esas condiciones, por el simple transcurso del tiempo se han agotado los supuestos que prevén los artículos tercero y cuarto transitorios controvertidos de la ley local, en los que, respectivamente, se otorgó un plazo de tres meses a los responsables para expedir su aviso de privacidad, y un año para que los responsables cumplieran con sus deberes previstos en el título segundo, capítulo II, en relación con los datos personales, como son la finalidad, lealtad, consentimiento, calidad, información, plazos de conservación y responsabilidad, entre otros.



31. Por tanto, dichas normas han cesado en sus efectos, **lo que produce el sobreseimiento respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero**, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, en términos de lo dispuesto en 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, en relación con el numeral 19, fracción V, de la misma ley.

32. Es de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley citada." <sup>5</sup>

33. En términos similares se pronunció esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, en sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve,

<sup>5</sup> Registro digital: 170414. Tesis de este Tribunal Pleno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111.



la acción de inconstitucionalidad 112/2017, por mayoría de nueve votos,<sup>6</sup> respecto de disposiciones de contenido similar a las aquí controvertidas.

34. No obstante lo anterior, no se actualiza la causal de improcedencia respecto del **artículo quinto transitorio** de la ley local, cuyo contenido es el siguiente:

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

35. El citado precepto fija como plazo un año a partir de la entrada en vigor de esa ley, para que el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero expida los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones a que refiere la propia ley.

36. El promovente refiere que el citado precepto contraviene el derecho de protección de datos personales, porque si en los artículos transitorios de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados ya se estableció un plazo límite para cumplir con ciertos deberes, no era jurídicamente válido ampliarlo; de manera que, al hacerlo, vulnera aquel derecho.

37. De lo expuesto se tiene que si bien la ley local entró en vigor el diecinueve de julio de dos mil diecisiete, y que a la fecha ya transcurrió el plazo de un año que como límite se dio para que el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero expida los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones a que refiere la propia ley.

38. En esta hipótesis normativa, el simple transcurso del tiempo no ha agotado los supuestos que prevé el artículo quinto transitorio controvertido, pues no se ha cumplido con el objetivo de esa disposición.

<sup>6</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Aguilar Morales por las consideraciones especiales de este asunto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra.



39. Lo anterior, ya que subsiste la correlativa obligación prevista en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en que los organismos garantes –como es el caso del Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero, emitan los lineamientos a que se refiere dicha ley general y publicarlos en sus Gacetas o Periódicos Oficiales Locales a más tardar en un año a partir de la entrada en vigor de esa ley general, esto es, a partir del veintiséis de enero de dos mil diecisiete.

40. De manera que no han cesado los efectos de la norma controvertida, en tanto que no se ha satisfecho su contenido material, debido a que todavía existe la obligación de emitir esos lineamientos, la cual no se ha cumplido.

41. Por otra parte, la autoridad promulgadora, al rendir su informe y formular alegatos, sostiene que respecto de las normas controvertidas se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con este último numeral 105, fracción II, inciso h), de la Carta Magna.

42. Esto, porque esa porción normativa de la Constitución Federal establece la posibilidad para el instituto actor de impugnar las leyes locales, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; sin embargo, en el caso, la irregularidad atribuida a las normas impugnadas sólo se plantea por su confrontación con la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, cuando, en su caso, debió alegarse la confrontación con la Constitución Federal y, específicamente, con los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, porque el actor no es un órgano encargado de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional, como es la invasión de esferas competenciales.

43. Además, la autoridad promulgadora refiere que no basta con que el instituto actor cite en sus argumentos disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para demostrar que, en el caso, existe una supuesta contravención, porque no se acredita la inconstitucionalidad de los



preceptos controvertidos y, por ello, estima que se actualiza la improcedencia (por ausencia de mención de los preceptos constitucionales o derechos humanos que se estimaran vulnerados, así como de conceptos de invalidez), prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en las fracciones IV y V del artículo 61 del citado ordenamiento legal, en sentido contrario.

44. Finalmente, invoca que por esas razones este Alto Tribunal sobreseyó en la acción de inconstitucionalidad 104/2015.

45. Deben **desestimarse** los argumentos formulados por la autoridad promulgadora.

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

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

48. En el caso, de la demanda respectiva se advierte que el instituto actor aduce, entre sus argumentos de invalidez, que las normas impugnadas generan una distorsión y discriminación en el ejercicio y protección del derecho fundamental de protección de datos personales y, adicionalmente, en algunos



casos sostiene la invalidez por invasión de facultades de la Federación, así como vulneración a diversos preceptos de la Constitución.

49. De ahí que, en principio, no resulta verídica de manera absoluta la afirmación de la autoridad promulgadora, porque contrario a lo que sostiene, no sólo se planteó invasión de facultades del Congreso de la Unión y, por otra parte, el determinar la eficacia o no de los aludidos argumentos del actor, constituye una cuestión que, en específico, atañe al fondo del asunto y, por ende, debe ser analizado al estudiarse los conceptos de invalidez, no así como causa de improcedencia de la acción promovida.

50. Por las mismas razones debe **desestimarse** lo sostenido por la autoridad promulgadora, en el sentido de que con apoyo en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, debía sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad (por inexistencia del acto impugnado), en relación con los artículos controvertidos 2, fracción II, 3, fracción XII y 87 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, porque no existía materia de controversia.

51. Tal causa de sobreseimiento la sostiene en que esos preceptos impugnados no son contrarios a la Constitución, porque el Texto Fundamental no contempla que la Federación tenga la prerrogativa exclusiva de determinar quiénes son los sujetos que se encuentran obligados a la protección de datos personales, por lo que no existe ninguna regla de exclusión hacia las Legislaturas Locales para regular al respecto; además, que el Congreso del Estado de Guerrero tiene la facultad para determinar dentro de su esfera competencial, los lineamientos y parámetros a seguir en materia de protección de datos personales, respecto al modo en que se delegarán las atribuciones que se deben seguir ante la autoridad correspondiente.

52. La razón por la que se desestima deriva de que la hipótesis de sobreseimiento aludida por la autoridad promulgadora, en lo que atañe a esta acción de inconstitucionalidad, se refiere a la existencia de las normas controvertidas, pues esa causal establece que el sobreseimiento procederá cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma



o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último.

53. Sin embargo, en el caso, no está en duda la existencia en sí de los artículos controvertidos, pues además de que las autoridades legisladora y promulgadora, al rendir sus informes, señalaron la existencia de esas normas, constituye un hecho notorio su certeza, al haberse publicado en un medio de difusión oficial, como es el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, de dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

54. Sin soslayar lo anterior, se tiene que la autoridad promulgadora, al aducir el sobreseimiento en esta acción de inconstitucionalidad, lo sustenta fundamentalmente en que, a su parecer, el actor no demuestra que las normas impugnadas son inválidas; lo cual no constituye una cuestión que corresponda a la procedencia o sobreseimiento, sino al estudio de fondo de los argumentos de invalidez.

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

"El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.



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

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

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

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

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

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

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



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

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

**"Artículo 16. ...**

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

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

"...

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

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

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



"...

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

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

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

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

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

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

- Se indica que es una ley de orden público y de observancia general en toda la República, reglamentaria de los artículos 6o., base A y 16, segundo pá-



rrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

68. Cabe aclarar que los preceptos controvertidos de la ley local impugnada se encuentran integrados por un título y luego por párrafos y fracciones; de manera que para su identificación en esos términos se les hará referencia.

**69. Análisis de los conceptos de invalidez formulados en contra de los artículos 2, fracción II, 3, fracción XII, 32, párrafo primero, 60, 87, 122, fracción I, 127, fracción III, 131, 165 y quinto transitorio de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero.**

70. **A.** El instituto promovente sostiene la invalidez del **artículo 2, fracción II, de la ley impugnada**, porque estima que se vulnera el derecho a la protección de datos personales, ya que, al prever como objetivo específico de esa norma el proteger, entre otros, los datos en posesión de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, indebidamente los considera como sujetos obligados del Estado de Guerrero, cuando acorde a los artículos 1 y 2 de la ley general no son considerados como sujetos obligados; ello aunado a que vulnera el derecho de igualdad de los gobernados frente a las previsiones normativas, creando inseguridad jurídica, y el Congreso Local legisla sobre aspectos que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

71. El artículo controvertido es del contenido siguiente:

**"Artículo 2.** Objetivos específicos.

"...

"II. Proteger los datos personales en posesión de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Ayuntamientos, entidades paraestatales, establecimientos



públicos de bienestar social, órganos autónomos o con autonomía técnica, partidos políticos, organización o agrupación política, candidatos independientes, universidades públicas, centros de investigación, instituciones de educación pública superior, fideicomisos, fondos públicos del Estado de Guerrero, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, con la finalidad de regular su debido tratamiento."

72. De ese precepto se impugna la parte final subrayada, en cuanto prevé como objetivo específico de esa ley local, proteger los datos personales en posesión, entre otros, de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, con la finalidad de regular su debido tratamiento.

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

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

75. Con base en esos preceptos, a fin de garantizar el derecho de protección de datos personales, se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece las condiciones homogéneas para el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, la que, en su artículo 1, párrafo quinto, establece que son sujetos obligados por esa ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Le-



gislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

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

77. Inclusive, en el último párrafo del artículo 1 de esa ley general, se señala que en todos los demás supuestos mencionados en el párrafo antes transcrito, las personas físicas y morales se sujetarán a lo previsto en la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

78. Lo expuesto se corrobora de la siguiente transcripción:

Del objeto de la ley

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

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

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

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

"Son sujetos obligados por esta ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo,



Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.

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

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

79. De donde se tiene que el artículo 2, fracción II, de la ley local impugnada contraviene el derecho de protección de datos personales, al establecer que cualquier persona física o moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, les son aplicables las disposiciones normativas en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

80. Porque distorsiona la garantía del aludido derecho, en relación con la posesión de esos datos por parte de sujetos obligados. De ahí lo fundado del concepto de invalidez analizado.

81. Sin que sea obstáculo a lo anterior que en el artículo 4 la ley local, al prever como ámbito de validez subjetivo, ya no se hace referencia a que serán sujetos obligados cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, como se advierte de la siguiente transcripción:

**"Artículo 4.** Ámbito de validez subjetivo.

"Son sujetos obligados a cumplir con las disposiciones de la presente ley, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos y partidos



políticos del orden estatal y municipal del Estado de Guerrero que lleven a cabo tratamientos de datos personales.

"Los fideicomisos y fondos públicos de carácter estatal y municipal considerados como entidades paraestatales, de conformidad con la Ley de Transparencia, deberán dar cumplimiento por sí mismos a las obligaciones previstas en la presente ley y demás normatividad aplicable en la materia, a través de sus propias áreas.

"Los fideicomisos y fondos públicos de carácter estatal y municipal que no tengan la naturaleza jurídica de entidades paraestatales de conformidad con la Ley de Transparencia, o bien, no cuenten con una estructura orgánica propia que les permita cumplir, por sí mismos, con las disposiciones previstas en la presente ley, deberán observar lo dispuesto en este ordenamiento y demás normatividad aplicable en la materia, a través del ente público facultado para coordinar su operación."

82. Sin embargo, esa propia norma local se contrapone con lo establecido en la norma local controvertida, artículo 2, fracción II, que sí prevé como parte de los objetivos de la norma proteger los datos personales en posesión, entre otros, cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal.

83. Lo que genera una afectación al derecho de protección de datos personales que tienen los gobernados, en tanto que pretende garantizarlo de manera inadecuada sin ajustarse a las bases generales y homogéneas establecidas, generando inseguridad jurídica.

84. Esto, porque, como se evidenció, los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho de protección de datos personales y establecen los principios y bases para garantizarlos.

85. En ese sentido, en términos de los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir la ley general –reglamentaria–, a fin de cumplir con los principios y bases previstos en la Constitución y, por ende, para establecer las condiciones uni-



formas para garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

86. Por tanto, si en la ley general emitida por el Congreso de la Unión, para garantizar el derecho de protección de datos personales, se estableció expresamente que los sindicatos y cualquier autoridad física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal y municipal, no podían ser considerados como sujetos obligados, porque serán responsables de los datos personales, de conformidad con la normatividad aplicable para la protección de datos personales en posesión de particulares.

87. Pero en el artículo 2, fracción II, de la ley local, sí se consideran como sujetos obligados a los sindicatos y cualquier autoridad física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal.

88. Entonces, es jurídicamente válido concluir que esta norma local controvertida vulnera de manera frontal el derecho de protección de datos personales en vinculación con el de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal, por lo que se declara su invalidez.

89. **B. Análisis de los conceptos de invalidez del artículo 32, párrafo primero, de la norma local controvertida.** El promovente sostiene que vulnera el derecho de protección de datos personales y, a su vez, el derecho de igualdad, al prever que los plazos de conservación de los datos personales no excederán de cinco años, generando una regulación distinta en relación con otras entidades federativas, sin una justificación razonable, inclusive, provoca incertidumbre jurídica respecto a la temporalidad y alcances a los que se sujeta el ejercicio y límites de la protección de datos personales.

90. El precepto local controvertido es del contenido siguiente:

**"Artículo 32.** Plazos de conservación.

"Los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades concre-



tas, explícitas, ilícitas y legítimas que justificaron su tratamiento, los cuales no excederán de cinco años.

"En el establecimiento de los plazos de conservación de los datos personales, el responsable deberá considerar los valores administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales, así como atender las disposiciones aplicables en la materia de que se trate."

91. El anterior argumento es sustancialmente fundado y suficiente, en cuanto se aduce la vulneración al derecho de protección de datos personales, en relación con el derecho de seguridad jurídica.

92. Ya que los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho de protección de datos personales y establecen los principios y bases para garantizarlos, y para desarrollar las condiciones uniformes para garantizar ese derecho, se facultó al Congreso de la Unión, a través de los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, para hacerlo a través de la emisión de una ley general, que en relación con aquel derecho, corresponde a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que en ella se establezca plazo específico en relación con la conservación de los datos personales, pues, al respecto, prevé que los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento y *deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales.*

93. Inclusive, que el responsable debe establecer y documentar los procedimientos para la conservación de los datos personales, en los que se incluyan los periodos de conservación, de conformidad con lo señalado en el párrafo precedente, y revisar de manera periódica la necesidad de la conservación de esos datos personales.

94. Lo anterior se tiene de los artículos 23 y 24 de la ley general:



**"Artículo 23.** El responsable deberá adoptar las medidas necesarias para mantener exactos, completos, correctos y actualizados los datos personales en su posesión, a fin de que no se altere la veracidad de éstos.

"Se presume que se cumple con la calidad en los datos personales cuando éstos son proporcionados directamente por el titular y hasta que éste no manifieste y acredite lo contrario.

"Cuando los datos personales hayan dejado de ser necesarios para el cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad y que motivaron su tratamiento conforme a las disposiciones que resulten aplicables, deberán ser suprimidos, previo bloqueo en su caso, y una vez que concluya el plazo de conservación de los mismos.

"Los plazos de conservación de los datos personales no deberán exceder aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de las finalidades que justificaron su tratamiento, y deberán atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y considerar los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales."

**"Artículo 24.** El responsable deberá establecer y documentar los procedimientos para la conservación y, en su caso, bloqueo y supresión de los datos personales que lleve a cabo, en los cuales se incluyan los periodos de conservación de los mismos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior de la presente ley.

"En los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, el responsable deberá incluir mecanismos que le permitan cumplir con los plazos fijados para la supresión de los datos personales, así como para realizar una revisión periódica sobre la necesidad de conservar los datos personales."

95. De lo anterior se concluye que la norma local impugnada contraviene el derecho de protección de datos personales, en vinculación con el de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6o. y 16 de la Constitución Federal, en tanto que establece un plazo máximo de cinco años para la conservación de



datos personales, sin tomar en cuenta que no necesariamente deberá ser como máximo ese plazo, pues deberá atenderse más bien a factores como los que el artículo 23 de la ley general prevé y que retoma el párrafo segundo del numeral 32 de la ley estatal, como son las disposiciones aplicables en la materia de que se trate y los factores administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales.

96. Por ello, la transgresión al derecho de protección de datos personales, en vinculación con el de seguridad jurídica, se patentiza al referirse a un plazo máximo de conservación de cinco años, que no necesariamente debe ser homogéneo para todas las materias y acorde a cada uno de aquellos aspectos que se deben observar.

97. De manera que se trastoca el derecho de protección de datos personales, en relación con el de seguridad jurídica, porque el plazo de cinco años establecido en la norma local como máximo para la conservación de esos datos personales, pudiera contraponerse con los plazos máximos que apliquen al caso en concreto atendiendo a las normas de cada una de las materias y a los elementos o características de los datos.

98. Esto es, la disposición local controvertida, al señalar cinco años como plazo máximo para la conservación de los datos personales, no permite garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de sujetos obligados del Estado de Guerrero, en la medida en que con esa previsión lo generaliza a cinco años para todas las materias e impide individualizarlo en un plazo que pudiera ser mayor, atendiendo a los aspectos administrativos, contables, fiscales, jurídicos e históricos de los datos personales, no obstante que el propio artículo 32, en su párrafo segundo, en reflejo del artículo 24, último párrafo, de la ley general, reconoce la necesidad de que en el establecimiento de los plazos de conservación de los datos personales, el sujeto responsable –como operador de las normas– deberá considerar aquellos valores de los propios datos personales y atender a las disposiciones aplicables en la materia de que se trate.

99. De ahí que en aras de garantizar el derecho de protección de datos personales y dotar de seguridad jurídica, no resultaba indispensable que en



la norma se estableciera el plazo máximo de cinco años para la conservación de esos datos, pues por las razones expuestas, su precisión genera el resultado contrario al deseado.

100. **C.** El promovente aduce la invalidez de los **artículos 3, fracción XII y 87 de la ley controvertida**, por vulnerar el derecho de protección de datos personales, al establecer que el oficial es la persona encargada de las funciones relativas a la protección de los datos personales dentro del responsable y al no considerarlo en la estructura de la unidad de transparencia, permite que aquella persona decida sobre la protección y tratamiento de datos personales, así como el contenido y su finalidad, no obstante que los criterios interpretativos en esa materia deben ser siempre bajo el principio de colegiación. En conclusión, que se genera un sistema complejo que provoca incertidumbre jurídica respecto de los requisitos y alcances a que se sujeta el ejercicio y límites de la protección de datos personales, y que se contraviene el derecho de igualdad, porque en el Estado de Guerrero serán tratados los datos personales de manera diversa a otros lugares, cuando eso era lo que se pretendía evitar con la ley general.

101. Para darles respuesta a los citados conceptos de invalidez, la propuesta exponía el contenido de la ley marco, específicamente los artículos 3, fracción XXXIV y 85 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como el artículo 45 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, precepto al que remite el primero de estos numerales mencionados, de donde se obtenía que, tratándose de datos personales, cada responsable debía contar con una unidad de transparencia que se erigía como la única área (que se integra por un titular y los servidores públicos habilitados que determine el titular del sujeto obligado) competente para recibir y tramitar todas las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y la que tiene diversas funciones específicas relacionadas con el ejercicio de esos derechos.

102. Además, se indicaba que sólo de manera excepcional, cuando los responsables en el ejercicio de sus obligaciones sustantivas llevaran a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos, podrían designar a un oficial de protección de datos personales.



103. Así se decía que lo anterior lo recogían los artículos 85, 86 y 110 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, en correspondencia con la ley general; en tanto que esa ley local autorizaba a los responsables para que designaran a un oficial de protección de datos personales quien formaría parte de la Unidad de Transparencia, cuando en el ejercicio de sus funciones sustantivas esos responsables llevaran a cabo tratamientos de datos personales relevantes o intensivos.

104. El estudio también exponía que los artículos controvertidos 3, fracción XII y 87 de la ley del Estado de Guerrero y en el contexto del artículo 85, párrafo primero, última parte, de la misma ley, indebidamente se autorizaba y facultaba de manera independiente al oficial como responsable de la protección de datos personales, sin que formara parte de la unidad de transparencia, por lo que si bien las funciones previstas en el citado numeral 87 por sí mismas no vulneraban el derecho de protección de datos personales porque tendían a garantizarlo, en el contexto que permitía se ejercieran, esto es, fuera de la Unidad de Transparencia, sí infringían el derecho de protección de datos personales, en relación con el derecho de seguridad jurídica.

105. En conclusión, el estudio propuesto hacía patente que las normas controvertidas debían ser declaradas inválidas, porque le reconocían al oficial ciertas atribuciones ahí enumeradas para ejercerlas con *autonomía* de la Unidad de Transparencia, no obstante que, conforme a las disposiciones enunciadas en el proyecto, esta unidad era la única competente para recibir y tramitar las solicitudes relativas a datos personales que presentaran a los sujetos obligados, y constituía el medio de comunicación entre el responsable o sujeto obligado y el titular de derechos personales, para el ejercicio del derecho de protección de datos personales; de manera que esa unidad tendía a garantizar el ejercicio de ese derecho, lo que se estimaba no se lograba con la previsión de las normas controvertidas.

**106. No obstante la anterior propuesta, sometida a votación y dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XII y 87 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, al no alcanzar una mayoría califi-**



**cada**, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

107. **D.** Análisis del argumento del promovente por el que sostiene que el **artículo 60 de la ley local** trastoca el derecho de protección de datos personales, porque establece que la información relativa al cumplimiento de la obligación de difusión de las declaraciones patrimoniales en versión pública, deberá llevarse a cabo eliminando ciertos datos personales.

108. Específicamente, señaló que el Congreso Local no podía legislar respecto de las obligaciones de los servidores públicos de publicitar las declaraciones patrimoniales, ni restringir o limitar el derecho fundamental de protección de datos personales, ya que en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general que distribuya las competencias para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, entre ellas, sus obligaciones, lo cual realizó al emitir una norma especializada, como es la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que en su artículo 29 habilitó al Comité Coordinador para que emitiera los formatos respectivos, a efecto de que pudieran ser resguardados aquellos datos que pudieran afectar la vida privada de los servidores públicos.

109. En conclusión, sostiene el promovente que el Congreso del Estado de Guerrero no contaba con facultades para establecer cuál información inherente a datos personales de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos se deben eliminar y elaborar la versión pública, si existía un criterio de especialización reservado al orden federal en torno a la responsabilidad de los servidores públicos y al Sistema Nacional Anticorrupción; de manera que con la norma controvertida se vulnera el derecho de protección de datos personales y, a la vez, el de igualdad, porque el gobernado que requiera ejercer su derecho a partir de la ley local tendrá un trato diferenciado en relación con la normativa de otra entidad federativa.

110. El precepto local controvertido establece lo siguiente:



**"Artículo 60. Declaraciones patrimoniales.**

"La información relativa al cumplimiento de la obligación de difusión de las declaraciones patrimoniales en versión pública, deberá llevarse a cabo eliminando los datos personales siguientes:

"I. Domicilio de los bienes inmuebles;

"II. Domicilio y teléfono particular del servidor público, de su cónyuge o dependientes económicos;

"III. En su caso, lugar de trabajo del cónyuge o concubina;

"IV. Identidad de la Institución financiera o de la cuenta e inversiones;

"V. Ingresos del cónyuge o dependientes económicos;

"VI. Tratándose de vehículos: Registro vehicular, número de serie, placas y tarjeta de circulación;

"VII. Tratándose de gravámenes o adeudos: número de contrato o tarjeta de crédito;

"VIII. Las que establezca el instituto de manera particular; y,

"IX. La (sic) demás que se considere información confidencial."

111. El precepto controvertido prevé que la versión pública de la información relativa al cumplimiento de la obligación de difundir las declaraciones patrimoniales, se llevará eliminando los datos personales que ahí se enumeran.

112. Para dar respuesta a los argumentos de invalidez, se tiene presente que el veintisiete de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, entre otros, a los artículos 73, fracciones



XXIV y XXIX-V, 118 y 113, por las cuales se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y para el cumplimiento de su objeto se establecieron bases mínimas dentro de las cuales se prevé que el sistema contará con un Comité Coordinador (precisando cómo se integra, así como sus funciones) y un Comité de Participación Ciudadana del Sistema (que prevé quiénes lo integran y cómo serán nombrados).

113. De igual forma, se indicó que las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

114. En vinculación con lo anterior, a fin de cumplir con ese objetivo, se estableció la obligación de los servidores públicos (incluidos de las entidades federativas y Municipios) a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

115. Por ello, se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras, la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 de la Constitución y la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación.

116. En los artículos transitorios de esta reforma<sup>7</sup> se estableció que la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, debía efectuarse una

<sup>7</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes."



vez que el Congreso de la Unión –en el plazo de un año a la entrada en vigor de la reforma constitucional– emitiera las leyes generales antes referidas, y cuando éstas entraran en vigor, en la misma fecha entrarían en vigor las reformas, entre otros, a los artículos 118 y 113 constitucionales.

117. Lo anterior se tiene de las siguientes transcripciones:

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

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

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

---

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

"Cuarto. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el segundo transitorio del presente decreto.

"Quinto. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente decreto se hacen a los artículos 79, 108, 109, 113, 114, 116, fracción V y 122, base quinta, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refiere el transitorio segundo del presente decreto.

"Sexto. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el segundo transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"Séptimo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las leyes generales que resulten aplicables, las Constituciones y leyes locales. ..."



"...

(Adicionada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

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

#### "Título cuarto

"De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado.

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

"El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

"Los Ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución



y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

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

(Adicionado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley."

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

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

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

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



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

"a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

"b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

"c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;

"d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;

"e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

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

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

118. Con base en el artículo 73, fracciones XXIV y XXIX-V, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Responsabi-



lidades Administrativas<sup>8</sup> y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,<sup>9</sup> publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

119. A través de esas leyes generales, respectivamente, se distribuyeron competencias entre los órdenes de gobierno, para establecer las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación; y en lo que atañe al Sistema Nacional Anticorrupción, previsto en el artículo 113 de la Constitución Federal, estableció las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del referido sistema, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

120. En el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas se estableció que las declaraciones patrimoniales serán públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución, y se faculta al Comité Coordinador, para que, a propuesta del Comité de Participación, emita los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

**"Artículo 29.** Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes."

<sup>8</sup> Entró en vigor al año siguiente de su publicación, atento a los artículos primero y tercero transitorios del decreto respectivo.

<sup>9</sup> Entró en vigor al día siguiente de su publicación, de conformidad con los artículos primero y cuarto transitorios del decreto respectivo.



121. Luego, en el ámbito local, en razón de la distribución de competencias otorgadas, en la entidad federativa que atañe a este asunto, se emitió la Ley 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de ese Estado el dieciocho de julio de dos mil diecisiete;<sup>10</sup> en su artículo 29 prevé lo siguiente:

**"Artículo 29.** Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución del Estado. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

"La publicación de la versión pública de la declaración patrimonial, se hará siempre y cuando se cuente con la autorización previa y específica del servidor público titular de los datos."

122. De lo anterior se tiene que el legislador local reprodujo en el primer párrafo de esta norma, lo previsto en el artículo 29 de la ley general, en cuanto a que las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los derechos personales constitucionalmente protegidos, y que el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

123. En relación con el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades, este Alto Tribunal se ha pronunciado<sup>11</sup> en el sentido de que para cumplir con el objetivo de la reforma constitucional en materia de anticorrupción y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en particular, de establecer los

<sup>10</sup> En vigor a partir del uno de enero de dos mil dieciocho, atento a su artículo primero transitorio.

<sup>11</sup> Al resolver la acción de inconstitucionalidad 70/2016, en sesión de trece de junio de dos mil diecisiete, por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Piña Hernández, Medina Mora I. con el proyecto original y Laynez Potisek.



mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; y así evitar la corrupción, se vuelve necesario que se haga pública más información que la relacionada con un particular, para que exista un escrutinio público de los servidores públicos, de manera que no basta que esa información sea fiscalizada por órganos especializados dentro del mismo Estado, sino que sea pública para que la ciudadanía pueda hacer directa la comprobación de la conducta de los servidores públicos, para mantener su confianza en ellos.

124. Así, se dijo que en ello se justifica que el umbral de protección de la vida privada y de los datos personales de los servidores públicos debe ser menor que la de los particulares, precisamente porque la información patrimonial y de intereses es parte fundamental en el nuevo Sistema Anticorrupción.

125. Por lo que se precisó que, atento al principio de máxima publicidad, debe ser publicitada toda la información patrimonial y de intereses que no afecte la vida o integridad del servidor público o sea dato personal que lo identifique directamente o lo haga identificable y no sea necesario para el seguimiento de su incremento o modificación patrimonial en relación con lo que percibe como salario o ingreso.

126. Además, este Alto Tribunal se pronunció en que el Comité Coordinador debe seguir la remisión que hace el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al numeral 6o. de la Constitución Federal y la que éste, a su vez, hace a los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para determinar qué información de la contenida en esas declaraciones es la que debe mantenerse como reservada o resulta confidencial atendiendo a los lineamientos establecidos en esos artículos, esto es, no hacer pública la información que ponga en peligro la vida y la integridad del servidor, como lo indica la fracción V del artículo 113 y la que se refiera a los datos personales que queden fuera de la finalidad del Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, los que no sean necesarios para la determinación del patrimonio del servidor público y su modificación en el tiempo, en relación con el ingreso que percibe para desempeñar su función.

127. Sentado lo anterior, cabe precisar que respecto del contenido de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, este Alto Tribunal advier-



te que se relaciona con el derecho de acceso a la información pública y con el derecho de protección de datos personales. Debido a que, como se ha explicado, las declaraciones patrimoniales son públicas, salvo en la parte que se afecte la vida o integridad del servidor público o sea dato personal que lo identifique directamente o lo haga identificable y no sea necesario para la determinación del patrimonio del servidor público y su modificación en el tiempo, en relación con el ingreso que percibe al desempeñar su función.

128. Por lo que se vinculan con el derecho que tienen las personas de acceso a la información pública y con el derecho de los titulares de datos personales a que éstos sean protegidos.

129. De esta forma, se advierte que si los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, y establecen los principios y bases para garantizarlos.

130. Además, que, atento a los artículos 108 y 113 de la Constitución Federal, las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos son fundamentales para la finalidad del nuevo Sistema Anticorrupción, que en el contenido de esas declaraciones se considera información pública, salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos constitucionalmente, y que el legislador, incluido el Congreso del Estado de Guerrero, a partir de esas bases facultó al Comité Coordinador para que, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emita los formatos respectivos, en los que se garantice que los rubros que pudieran afectar esos derechos queden en resguardo de las autoridades competentes.

131. Entonces, el legislador local, al establecer en el artículo controvertido 60 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, que en la publicación de las declaraciones patrimoniales (de los servidores públicos) se eliminen los datos personales *que ahí se enumeran*, vulnera los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, en tanto que los restringe respecto de quien desee acceder a la información pública y también por cuanto hace al titular de esos datos de su vida privada y personales.



132. Es decir, la norma controvertida establece que de las declaraciones patrimoniales no se publicarán los datos personales; sin embargo, al enumerar cuáles son, indebidamente contiene una *clasificación* que atenta contra los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, en vinculación con el derecho de seguridad jurídica.

133. Esto, porque conforme a las bases previstas en el Texto Constitucional para el Sistema Anticorrupción, al Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, corresponde establecer cuáles datos no se publicarán, porque afecten a la vida privada o porque sean personales protegidos por la Constitución.

134. De ahí que el Congreso Local jurídicamente no debió precisar en la norma controvertida que en la publicación de las declaraciones patrimoniales se suprimieran como datos personales el domicilio de los bienes, domicilio y teléfono particular del servidor público, de su cónyuge o dependientes económicos, en su caso, lugar de trabajo del cónyuge o concubina, identidad de la institución financiera o de la cuenta de inversiones, ingresos del cónyuge o dependientes económicos, tratándose de vehículos el registro vehicular, número de serie, placas y tarjeta de circulación, tratándose de gravámenes o adeudos el número de contrato o tarjeta de crédito, así como las que establezca el instituto de manera particular, y las demás que se considere información confidencial.

135. Porque con independencia de que esos datos pudieran o no cumplir con el cometido del Sistema Anticorrupción, así como en la salvaguarda de los datos personales protegidos constitucionalmente y aquellos que puedan afectar la vida privada, la razón primordial por la que se declara la invalidez de la norma local controvertida, se debe a que vulnera los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, porque el legislador local indebidamente se irroga atribuciones de las que se dotó en exclusiva al citado Comité Coordinador para establecer qué datos no se deben publicar respecto de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, en aras de garantizar aquellos derechos.

136. Ello aunado a que se genera inseguridad jurídica para los titulares del derecho de acceso a la información pública y del derecho de protección de datos



personales, reconocidos constitucionalmente, en tanto que, de coexistir la norma controvertida y las determinaciones del citado Comité Coordinador para garantizar que las autoridades competentes resguarden los rubros de las declaraciones patrimoniales que puedan afectar la vida privada o los datos personales protegidos en la Constitución, no tendrán certeza sobre qué datos serán públicos y cuáles no, para el ejercicio de sus respectivos derechos.

137. **E.** A continuación, se analiza el argumento del instituto promovente por el cual refiere que son inválidos los **artículos 122, fracción I y 127, fracción III, de la mencionada ley del Estado de Guerrero**, porque afectan al derecho de protección de datos personales, en tanto que el primero de esos numerales crea supuestos de procedencia del recurso de revisión que hacen imposible su actualización, al hacer alusión a datos reservados, y porque el segundo de esos preceptos controvertidos impone requisitos para interponer el recurso que exceden de los considerados en las bases generales desarrolladas, los cuales limitan la garantía al aludido derecho constitucional.

138. El artículo impugnado 122, fracción I, de la ley local, al prever las causales de procedencia del recurso de revisión, establece:

**"Artículo 122.** Causales de procedencia del recurso de revisión.

"El recurso de revisión procederá en los siguientes supuestos:

"I. Se reserven los datos personales sin que se cumplan las formalidades señaladas en la ley de transparencia y demás normatividad que resulte aplicable."

139. Para dar respuesta a ese argumento se tiene presente que el derecho de protección de datos personales se encuentra reconocido en los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales también se sentaron los principios y bases para garantizar ese derecho a través de la Federación y las entidades federativas; por lo que el Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le fueron expresamente conferidas en los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, expidió la ley reglamentaria para desarrollar las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de ese derecho.



140. Por lo que, con base en esos preceptos, para garantizar el derecho de protección de datos personales, se expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece condiciones uniformes para el ejercicio del derecho de protección de datos personales, la que prevé los supuestos y requisitos de procedencia del recurso de revisión.

141. Atento a los artículos 103, 104, 107 y 111 de la ley general, el objeto del recurso de revisión es la revisión de la resolución u omisión de atención a la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO –derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales– y, de resultar procedente, podrá confirmar la respuesta del responsable, revocar o modificar la respuesta del responsable u ordenar la entrega de los datos personales, en caso de omisión del responsable.

142. De lo anterior destaca lo previsto en el artículo 104, fracción I, de la citada ley general, al establecer como supuesto de procedencia del recurso de revisión, entre otros, cuando se clasifiquen como confidenciales los datos personales, sin que se cumplan las características señaladas en las leyes que resulten aplicables, como se constata de la siguiente transcripción:

**"Artículo 104.** El recurso de revisión procederá en los siguientes supuestos:

"I. Se clasifiquen como confidenciales los datos personales sin que se cumplan las características señaladas en las leyes que resulten aplicables;

"II. Se declare la inexistencia de los datos personales;

"III. Se declare la incompetencia por el responsable;

"IV. Se entreguen datos personales incompletos;

"V. Se entreguen datos personales que no correspondan con lo solicitado;

"VI. Se niegue el acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales;



"VII. No se dé respuesta a una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO dentro de los plazos establecidos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"VIII. Se entregue o ponga a disposición datos personales en una modalidad o formato distinto al solicitado, o en un formato incomprensible;

"IX. El titular se inconforme con los costos de reproducción, envío o tiempos de entrega de los datos personales;

"X. Se obstaculice el ejercicio de los derechos ARCO, a pesar de que fue notificada la procedencia de los mismos;

"XI. No se dé trámite a una solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, y

"XII. En los demás casos que dispongan las leyes."

143. De esto se tiene que ni el precepto transcrito ni alguna otra disposición de la ley general que establece las bases homogéneas para ejercer el derecho de protección de datos personales, prevén como supuestos de procedencia del recurso de revisión –como sí lo hace el artículo controvertido 122, fracción I, de la ley local– que se reserven los datos personales sin cumplir las formalidades señaladas en la ley de transparencia y demás normatividad que resulte aplicable.

144. Esa diferencia de regulación resulta sustancial y atenta contra el derecho de protección de datos personales, porque, de conformidad con el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

"I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

"II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

"III. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

"IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las



–que prevé las bases generales con la finalidad de uniformar–, la clasificación de la información reservada atiende a la protección del interés público reconocido como límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública; mientras que, atento al artículo 116 de esa misma ley,<sup>13</sup> la clasificación como información confidencial tiende a proteger aspectos distintos, como son la vida privada y los datos personales también como uno de los límites al acceso a la información.

145. Así las cosas, si los datos personales no se podrían clasificar como información reservada en tanto que no tiene la característica de información pública, porque en dado caso sólo sería factible de ser catalogada como confidencial

---

instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

"V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

"VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

"VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

"VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

"IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

"X. Afecte los derechos del debido proceso;

"XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

"XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

"XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales."

<sup>13</sup> "Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

"La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

"Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

"Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales."



en términos de lo expuesto; entonces, resulta **fundado** el concepto de invalidez, porque el artículo 122, fracción I, de la ley local controvertida, atenta contra el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, porque el recurso que se interpusiera en la hipótesis prevista en esa norma local, no podría cumplir con la finalidad de garantizar la protección de datos personales, precisamente porque no prevé la procedencia del recurso de revisión en contra de la clasificación de *confidencialidad* de datos personales, sin cumplir con las formalidades de la ley y normas correspondientes.

146. En relación con lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no obstante la invalidez de la fracción I del artículo 122 de la ley local, atento al artículo 104, fracción I, de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados,<sup>14</sup> subsiste la posibilidad para interponer el recurso de revisión en el supuesto de que se clasifiquen como *confidenciales* los datos personales sin que se cumplan las características señaladas en las leyes que resulten aplicables.

147. Lo anterior, ya que, ante la invalidez de la norma local impugnada, se surten los efectos del artículo segundo transitorio de la ley general en cita<sup>15</sup> –a fin de no dejar sin regulación una hipótesis de procedencia del recurso de revisión– en cuanto ordena la aplicación directa de esta última, ante la omisión total o parcial de ajustarse las disposiciones locales a la ley general.

148. Por otra parte, también es **fundado** el argumento del promovente por el cual sostiene que **el artículo 127, fracción III, de la referida ley del Estado de Guerrero** atenta contra el derecho de protección de datos personales, ya que

<sup>14</sup> "Artículo 104. El recurso de revisión procederá en los siguientes supuestos:

"I. Se clasifiquen como confidenciales los datos personales sin que se cumplan las características señaladas en las leyes que resulten aplicables."

<sup>15</sup> "Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales, 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."



establece requisitos adicionales en el escrito por el que se interpone el recurso de revisión, como es el que debe acompañarse de copia de la solicitud a través de la cual ejerció sus derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación, cancelación de datos personales, así como la oposición al tratamiento de datos personales) y que fue presentada ante el responsable y los documentos anexos a la misma, con su correspondiente acuse de recepción.

149. El precepto controvertido de la ley local es del contenido siguiente:

**"Artículo 127.** Documentos que deberán acompañarse al recurso de revisión.

"...

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

150. Lo fundado del planteamiento deriva de que, como se explicó, con apoyo en los preceptos de la Constitución que reconocen el derecho de protección de datos personales y en conjunto con los demás artículos de la ley fundamental que facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria, se emitió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece condiciones uniformes para el ejercicio del derecho de protección de datos personales, la que prevé los supuestos y requisitos de procedencia del recurso de revisión; la que, en su artículo 105, enumera cuáles serán los únicos requisitos exigibles en el escrito de interposición del recurso de revisión.

151. Sin que dentro de esas condiciones necesarias se encuentre el exhibir la copia de la solicitud por la que se ejerció el derecho y que fue presentada ante el responsable, con los documentos anexos y con su correspondiente acuse de recepción, como se constata de esta transcripción:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

152. Así, la norma local controvertida al prever mayores requisitos a los que expresamente la ley general establece como únicos para la interposición del recurso de revisión, tiene impacto directo en el derecho de protección de datos personales, en tanto que lo restringe.

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

154. En ese sentido, en términos de los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir la ley general –reglamentaria–, a fin de cumplir los principios y bases pre-



vistos en la Constitución y, por ende, para establecer las condiciones uniformes para garantizar el derecho de acceso a la información y protección de los datos personales.

155. Entonces, si en esa ley general emitida por el Congreso de la Unión se establecieron los requisitos únicos para la interposición del recurso de revisión, pero en el artículo impugnado 127, fracción III, de la ley local se imponen mayores requisitos, es válido concluir que vulnera el derecho de protección de datos personales en vinculación con el de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 6o. y 16 de la Constitución Federal.

156. Lo anterior, ya que el medio de impugnación, atento a los artículos 120, 122 y 139 de la ley local, tiene como finalidad que sea revisada la resolución u omisión de atención a la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO –de acceso, rectificación, cancelación y oposición de protección de datos personales– y, de resultar procedente, podrá confirmar la respuesta de la responsable, revocar o modificar la respuesta, u ordenar la entrega de los datos personales, en su caso, de omisión del responsable.

157. La trascendencia de esas consecuencias en el derecho de protección de datos personales radica en que en el diverso artículo 129 la ley local<sup>16</sup> (en reflejo del contenido del numeral 110<sup>17</sup> de la ley general) establece que, ante la falta de cumplir alguno de los requisitos previstos en la ley, si el instituto no cuenta

<sup>16</sup> "Artículo 129. Requerimiento de información adicional al titular.

"Si en el escrito del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en la presente ley y el instituto no cuenta con elementos para subsanarlos, éste deberá prevenir al titular, por una sola ocasión a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, para que remita la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito; Con el apercibimiento de que en caso de no cumplir con éste, se desechará el recurso de revisión.

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

<sup>17</sup> "Artículo 110. Si en el escrito de interposición del recurso de revisión el titular no cumple con alguno de los requisitos previstos en el artículo 105 de la presente ley y el instituto y los organismos garantes, según corresponda, no cuenten con elementos para subsanarlos, éstos deberán requerir al titular, por una sola ocasión, la información que subsane las omisiones en un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la presentación del escrito.



con elementos para subsanarlos, requerirá al promovente para que lo exhiba por un plazo que no podrá exceder de cinco días, con el apercibimiento de que si no lo presenta se desechará el recurso de revisión.

158. Esto es, de no cumplir con el requisito previsto en la norma controvertida, artículo 127, fracción III, de la ley local, podría dar lugar al desechamiento del recurso.

159. De esta manera, se vulnera frontalmente el derecho de protección de datos personales, no obstante que desde el Texto Constitucional quedó establecido que para garantizar ese derecho, las normas que las entidades federativas emitieran en protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, debían observar los principios y bases de la Constitución Federal, así como los principios generales, bases y procedimientos establecidos en la ley general que emitiera el Congreso de la Unión para reglamentar los preceptos fundamentales que, como ya se vio, fueron desatendidos por el legislador del Estado de Guerrero, a través de la emisión de la norma controvertida.

160. En similares términos se pronunció este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 112/2017, en sesión de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, en la que, por mayoría de nueve votos,<sup>18</sup> se declaró la invalidez de una porción normativa de un artículo de igual contenido al precepto aquí analizado, pero de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Sinaloa.

161. **F.** Por otra parte, el promovente sostiene que el artículo **131 de la citada ley del Estado de Guerrero** vulnera el derecho de protección de datos perso-

---

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

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

<sup>18</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.



nales, porque dentro del recurso de revisión se establece que, una vez admitido, el instituto estatal deberá promover la conciliación entre las partes, de conformidad con el procedimiento ahí previsto, sin embargo, en él reduce a tres días el plazo máximo con que cuentan las partes para presentar los elementos de convicción que estimen necesarios para la conciliación, y luego suprime la posibilidad de que se justifique la inasistencia por alguna de las partes para ser convocadas a una segunda audiencia, y prevé que, en caso de que no se acuda a la audiencia sin justificación, se continúe con el recurso de revisión.

162. En efecto, el citado precepto local impugnado prevé:

**"Artículo 131. Conciliación.**

"Admitido el recurso de revisión, el instituto deberá promover la conciliación entre las partes de conformidad con el siguiente procedimiento:

"I. El instituto deberá requerir a las partes que manifiesten, por cualquier medio, su voluntad de conciliar, en un plazo no mayor a siete días contados a partir de la notificación de dicho acuerdo, mismo que contendrá un resumen del recurso de revisión y de la respuesta del responsable si la hubiere, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia.

"La conciliación podrá celebrarse presencialmente, por medios remotos o locales de comunicación electrónica o por cualquier otro medio que determine el instituto. En cualquier caso, la conciliación habrá de hacerse constar por el medio que permita acreditar su existencia;

"II. Aceptada la posibilidad de conciliar por ambas partes, el instituto deberá señalar el lugar o medio, día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual deberá realizarse dentro de los diez días siguientes en que el instituto haya recibido la manifestación de la voluntad de conciliar de ambas partes, en la que se procurará avenir los intereses entre el titular y el responsable.

"El conciliador podrá, en todo momento en la etapa de conciliación, requerir a las partes que presenten en un **plazo máximo de tres días**, los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación.



"El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes la audiencia por una ocasión. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador deberá señalar día y hora para su reanudación dentro de los cinco días siguientes.

"De toda audiencia de conciliación se deberá levantar el acta respectiva, en la que conste el resultado de la misma. En caso de que el responsable o el titular o sus respectivos representantes no firmen el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa.

**"III. Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de conciliación sin justificación alguna, se continuará con el procedimiento;**

"IV. De no existir acuerdo en la audiencia de conciliación, se deberá continuar con el recurso de revisión;

"V. De llegar a un acuerdo, éste se hará constar por escrito y tendrá efectos vinculantes. El recurso de revisión quedará sin materia y el instituto deberá verificar el cumplimiento del acuerdo respectivo; y,

"VI. El cumplimiento del acuerdo dará por concluido la sustanciación del recurso de revisión, en caso contrario, el instituto reanudará el procedimiento.

"El procedimiento de conciliación a que se refiere el presente artículo, no resultará aplicable cuando el titular sea menor de edad y se haya vulnerado alguno de los derechos contemplados en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Guerrero vinculados con la presente ley, salvo que cuente con representación legal debidamente acreditada."

163. El argumento en análisis es fundado, por las razones que se exponen a continuación:

164. Como se ha precisado, el derecho de protección de datos personales se encuentra reconocido en los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Federal y, para garantizarlo, en los mismos preceptos se establecieron los principios y bases; para lo cual, en los artículos 73, fracción XXIX-S y 116,



fracción VIII, de la Carta Magna, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley reglamentaria que desarrolle las bases, principios generales y procedimientos, a fin de establecer las condiciones homogéneas para el ejercicio de ese derecho.

165. Con apoyo en esos preceptos constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, que establece las condiciones homogéneas para el ejercicio del derecho de protección de datos personales; la que, en su artículo 107, establece la etapa de conciliación dentro del recurso de revisión, en relación con la cual precisa los plazos en que se desarrollarán ciertos actos, así como las consecuencias para el caso de no efectuar estos últimos.

166. Ciertamente, el artículo 107 de la ley general establece, en lo que es materia de controversia de la ley local, que el conciliador podrá en todo momento en la etapa de conciliación requerir a las partes que presenten en un plazo máximo de *cinco días*, los elementos de convicción que estimen necesarios para la conciliación, además, que si alguna de las partes no acude a la audiencia de conciliación y se justifica su ausencia en un plazo de *tres días*, será convocado a una segunda audiencia de conciliación, en un plazo de *cinco días*; en caso de que no acuda a esta última, tendrá como *consecuencia* la continuación del recurso de revisión.

**"Artículo 107.** Admitido el recurso de revisión y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 65 de la presente ley, el instituto promoverá la conciliación entre las partes, de conformidad con el siguiente procedimiento:

"I. El instituto y los organismos garantes, según corresponda, requerirán a las partes que manifiesten, por cualquier medio, su voluntad de conciliar, en un plazo no mayor a siete días, contados a partir de la notificación de dicho acuerdo, mismo que contendrá un resumen del recurso de revisión y de la respuesta del responsable si la hubiere, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia.

"La conciliación podrá celebrarse presencialmente, por medios remotos o locales de comunicación electrónica o por cualquier otro medio que determine el instituto o los organismos garantes, según corresponda. En cualquier caso, la



conciliación habrá de hacerse constar por el medio que permita acreditar su existencia.

"Queda exceptuado de la etapa de conciliación, cuando el titular sea menor de edad y se haya vulnerado alguno de los derechos contemplados en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vinculados con la ley y el reglamento, salvo que cuente con representación legal debidamente acreditada;

"II. Aceptada la posibilidad de conciliar por ambas partes, el instituto y los organismos garantes, según correspondan, señalarán el lugar o medio, día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación, la cual deberá realizarse dentro de los diez días siguientes en que el instituto o los organismos garantes, según corresponda, hayan recibido la manifestación de la voluntad de conciliar de ambas partes, en la que se procurará avenir los intereses entre el titular y el responsable.

"El conciliador podrá, en todo momento en la etapa de conciliación, requerir a las partes que presenten en un **plazo máximo de cinco días**, los elementos de convicción que estime necesarios para la conciliación.

"El conciliador podrá suspender cuando lo estime pertinente o a instancia de ambas partes la audiencia por una ocasión. En caso de que se suspenda la audiencia, el conciliador señalará día y hora para su reanudación dentro de los cinco días siguientes.

"De toda audiencia de conciliación se levantará el acta respectiva, en la que conste el resultado de la misma. En caso de que el responsable o el titular o sus respectivos representantes no firmen el acta, ello no afectará su validez, debiéndose hacer constar dicha negativa;

"III. Si alguna de las partes no acude a la audiencia de conciliación y justifica su ausencia en un plazo de tres días, será convocado a una segunda audiencia de conciliación, en el plazo de cinco días; en caso de que no acuda a esta última, se continuará con el recurso de revisión. Cuando alguna de las partes no acuda a la audiencia de conciliación sin justificación alguna, se continuará con el procedimiento;



"IV. De no existir acuerdo en la audiencia de conciliación, se continuará con el recurso de revisión;

"V. De llegar a un acuerdo, éste se hará constar por escrito y tendrá efectos vinculantes. El recurso de revisión quedará sin materia y el instituto, o en su caso, los organismos garantes, deberán verificar el cumplimiento del acuerdo respectivo, y

"VI. El cumplimiento del acuerdo dará por concluido la sustanciación del recurso de revisión, en caso contrario, el instituto reanudará el procedimiento.

"El plazo al que se refiere el artículo siguiente de la presente ley será suspendido durante el periodo de cumplimiento del acuerdo de conciliación."

167. De lo anterior se tiene que el artículo controvertido 131, fracción II, párrafo segundo y fracción III, de la ley local, restringe el derecho fundamental de protección de datos personales, en tanto que impacta en el procedimiento de conciliación que se debe llevar dentro del recurso de revisión.

168. Ya que reduce el plazo con que cuentan las partes para atender el requerimiento que haga el conciliador de presentación de elementos de convicción necesarios para la conciliación.

169. También secciona dicho procedimiento conciliatorio, al no prever un plazo para que la parte que no acuda a la audiencia de conciliación justifique su ausencia.

170. Y no prevé la posibilidad de citar a una segunda audiencia de conciliación cuando se justifique la ausencia, en consecuencia, tampoco precisa plazo para citar a ella. Pues ante la falta injustificada a la audiencia (entiéndase la única que se prevé) se debe continuar con el procedimiento.

171. Esto es, la regulación en la norma local controvertida restringe la garantía del derecho de protección de datos personales, puesto que reduce los plazos y el propio procedimiento de conciliación dentro del recurso de revisión, a pesar de que el Congreso de la Unión, al emitir la ley general, en uso de sus facultades



constitucionales, a fin de garantizar el derecho de protección de datos personales a través de normas homogéneas para la Federación y las entidades federativas, estableció cuáles eran los plazos y procedimientos que permiten el ejercicio del derecho de protección de datos personales.

172. **G.** Por otra parte, resulta **fundado** el concepto de invalidez por el cual el instituto actor sostiene que el **artículo 165 de la mencionada Ley del Estado de Guerrero** vulnera el derecho de protección de datos personales, porque prevé, dentro del procedimiento de verificación de datos personales, que una vez transcurrido el plazo de cincuenta días como duración máxima de ese procedimiento, el instituto estatal deberá emitir la resolución que proceda y notificarla al responsable verificado y al denunciante.

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

174. En el caso de ser procedente, atento a la ley general,<sup>19</sup> el procedimiento comienza con el dictado de un acuerdo de inicio, precedido de su notificación, dentro del procedimiento, el instituto podrá realizar requerimientos de información, realizar visitas de verificación para allegarse de elementos, podrá ordenar medidas cautelares y deberá concluir con el dictado de la resolución y su notificación.

175. La duración máxima del procedimiento de verificación deberá ser de cincuenta días, dentro de los cuales se debe emitir la resolución (artículos 149 y 151 de la ley general).<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Título décimo, De la facultad de verificación del instituto y los organismos garantes; capítulo único, Del procedimiento de verificación. Artículos 146 a 151.

<sup>20</sup> "Artículo 149. La verificación iniciará mediante una orden escrita que funde y motive la procedencia de la actuación por parte del instituto o de los organismos garantes, la cual tiene por objeto requerir al responsable la documentación e información necesaria vinculada con la presunta violación y/o realizar visitas a las oficinas o instalaciones del responsable, o en su caso, en el lugar donde estén ubicadas las bases de datos personales respectivas.

"...



176. Sin embargo, el artículo controvertido 165, primer párrafo, de la referida Ley del Estado de Guerrero establece que, una vez transcurrido el plazo señalado del procedimiento de verificación, que corresponde al máximo de cincuenta días –en términos del artículo 164 de la misma ley local–, el instituto estatal debe emitir la resolución respectiva, como se advierte de lo siguiente:

**"Artículo 164.** Duración máxima del procedimiento de verificación.

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

**"Artículo 165.** Emisión de resolución.

"Una vez transcurrido el plazo señalado del procedimiento de verificación en la presente ley, el instituto deberá emitir la resolución que legalmente proceda, debidamente fundada y motivada, y notificarla al responsable verificado y al denunciante."

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

178. Esto, porque el referido derecho se encuentra reconocido en los artículos 6o., base A y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que también se prevén los principios y bases para garantizarlo, para lo cual se facultó al Congreso de la Unión en los artículos 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, para que expidiera una ley reglamentaria con la finalidad de crear condiciones homogéneas

---

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

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



para el ejercicio de ese derecho; y fue en ejercicio de esa facultad que expidió la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en la cual se detallaron las bases generales para garantizar aquel derecho.

179. Por ello, si el artículo controvertido, 165 de la ley local, amplía el procedimiento de verificación y excede el plazo máximo de duración del procedimiento de verificación, entonces, vulnera de manera directa el derecho de protección de datos personales.

180. En términos similares se pronunció esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de veintinueve de abril de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad 112/2017, por unanimidad,<sup>21</sup> respecto de una disposición del Estado de Sinaloa de contenido semejante a la aquí controvertida.

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

182. El referido artículo quinto transitorio controvertido prevé que el Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero,<sup>22</sup> deberá expedir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las diversas materias a que se refiere esa ley, dentro de un año siguiente a su entrada en vigor.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> En términos del artículo 3, fracción XV, de la ley local.

"Artículo 3. Definiciones. Para los efectos de la presente ley se entenderá o conceptualizará por:

"...

"XV. Instituto: El Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero."



183. Lo que se corrobora de la siguiente transcripción:

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

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

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

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

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

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



"En caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones 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 contravengan lo dispuesto por la presente ley."

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

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

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

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



187. 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 de 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.

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

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

190. 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.

191. 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.

192. 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.



193. De esta manera, se tiene que, transcurridos los seis meses otorgados para ajustar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en la materia; el instituto y *los organismos garantes locales*, así como el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, *aun contaban con seis meses más para emitir, respectivamente, los lineamientos a que se refiere la ley* y el Programa Nacional de Protección de Datos Personales, *y publicarlos en los medios de difusión respectivos*; puesto que a ellos les fue otorgado el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la ley general, para cumplir con las obligaciones impuestas.

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

195. 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 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. ..."

196. Por su parte, el Congreso del Estado de Guerrero, en cumplimiento al artículo segundo transitorio de la referida ley marco, emitió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero,<sup>23</sup>

<sup>23</sup> "Artículo 1. Objeto.

"La presente ley es de orden público y observancia obligatoria en el Estado de Guerrero y tiene por objeto garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de sujetos obligados del Estado de Guerrero."



publicada en el Periódico Oficial de la entidad el dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

197. El régimen transitorio de la ley local impugnada establece:

**"Primero.** La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero."

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

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

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

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

**"Sexto.** Los procedimientos iniciados durante la vigencia de la Ley número 374 de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero, se sustanciarán hasta su conclusión, conforme al ordenamiento señalado."

**"Séptimo.** Se autoriza al titular del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas y Administración realice los ajustes presupuestarios necesarios para el cumplimiento de la presente ley."

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



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

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

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

202. En ese sentido, si la ley local se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el dieciocho de julio de dos mil diecisiete y entró en vigor al día siguiente<sup>24</sup> –diecinueve de julio de ese año– y en el artículo quinto transitorio impugnado se otorgó el plazo de un año contado a partir de su entrada en vigor, para que el organismo garante emitiera los lineamientos a que se refiere la ley, dicho plazo venció el diecinueve de julio de dos mil dieciocho.

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

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

205. En esos términos, este Tribunal Pleno también resolvió en sesión de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad 158/2017,

<sup>24</sup> Conforme al artículo primero transitorio de la ley local.



en la que declaró la invalidez de un precepto transitorio de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo,<sup>25</sup> de contenido similar al aquí estudiado.

206. Entonces, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez analizados, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada.

207. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." <sup>26</sup>

208. SÉPTIMO.—**Efectos.** Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa "así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, con la finalidad de regular su debido tratamiento", 32, párrafo primero, en la porción normativa "los cuales no excederán de cinco años", 60, en la porción normativa "siguientes:", así como en sus fracciones I a IX, 122, fracción I, 127, fracción III, 131, fracciones II, segundo párrafo, en la porción normativa "en un plazo máximo de tres días", y III, 165, primer párrafo, en la porción normativa "Una vez transcurrido el plazo señalado del procedimiento de verificación en la presente ley", y transitorio quinto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de julio de dos mil diecisiete.

209. En adición a lo anterior, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que también por extensión debe declararse la invalidez de todos aquellos preceptos vinculados con el impugnado que actualicen el mismo vicio de inconstitucionalidad, se determina, en vía de consecuencia, declarar la invalidez del artículo 2, fracción II, en la porción normativa "organización o agrupación política", del citado ordenamiento.

<sup>25</sup> Por unanimidad de votos.

<sup>26</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, «con número de registro digital: 181398».



210. Porque, como se desarrolló en el considerando que precede, al analizar el citado artículo controvertido de la ley local, que ya fue declarado inválido, en distinta porción normativa, ese precepto también contraviene el derecho de protección de datos personales, al establecer que a las *organizaciones o agrupaciones políticas* les son aplicables las disposiciones normativas en materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

211. Al preverlo así, distorsiona la garantía del aludido derecho en relación con la posesión de esos datos por parte de sujetos obligados, porque en la ley general no se encuentran comprendidos como tales.

212. Además, ya que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada,<sup>27</sup> derivado de que ya ha transcurrido el plazo máximo de un año otorgado en el artículo quinto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, sin que haya cumplido su objeto, el instituto garante local deberá emitir los lineamientos a que se refiere la ley general en la materia y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero.

213. 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 cuando las normas impugnadas se declaren inválidas y el Tribunal en Pleno,

<sup>27</sup> 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.



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

214. En el caso, como quedó de manifiesto, este Tribunal Pleno determinó invalidar el precepto transitorio de la legislación local, en cuanto amplió el plazo previsto por el legislador nacional para determinados supuestos, los cuales les resultan aplicables; además, se advirtió que no se dio cumplimiento a las obligaciones establecidas.

215. 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, al ente a quien se dirige el precepto transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a dar cumplimiento a la obligación que no atendió, 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.

216. Respecto de estos últimos efectos, en términos similares, este Tribunal Pleno resolvió, en sesión de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad 158/2017.<sup>28</sup>

217. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez de los preceptos señalados surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

<sup>28</sup> **Por mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán. **Con voto en contra** de los Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, en términos de la parte inicial del considerando cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracción XII y 87 de la Ley número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de julio de dos mil diecisiete, en términos del considerando sexto, apartado C, de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa "así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, con la finalidad de regular su debido tratamiento", 32, párrafo primero, en la porción normativa "los cuales no excederán de cinco años", 60, en la porción normativa "siguientes:", así como sus fracciones de la I a la IX, 122, fracción I, 127, fracción III, 131, fracciones II, párrafo segundo, en la porción normativa "en un plazo máximo de tres días", y III, 165, párrafo primero, en la porción normativa "Una vez transcurrido el plazo señalado del procedimiento de verificación en la presente ley", y transitorio quinto de la Ley número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el dieciocho de julio de dos mil diecisiete y, en vía de consecuencia, la del artículo 2, fracción II, en la porción normativa "organización o agrupación política", del citado ordenamiento, en los términos señalados en los considerandos sexto y séptimo de esta ejecutoria; en la inteligencia de que dichos efectos surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

QUINTO.—Se condena al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero 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 del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las cuestiones de improcedencia, en su parte segunda, consistente en no sobreseer respecto del artículo transitorio quinto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando cuarto, relativo a las cuestiones de improcedencia, en su parte tercera, consistente en desestimar la causa de improcedencia y sobreseimiento aducida en el sentido de que el INAI sólo formuló argumentos alusivos a la invasión de facultades.



### **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, Franco González Salas por consideraciones diferentes, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a las cuestiones de improcedencia, en su parte primera, consistente en sobreseer respecto de los artículos transitorios tercero y cuarto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, y cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su apartado C, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XII y 87 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción XII y 87 de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **En relación con el punto resolutivo 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, respecto de los considerandos quinto, relativo al



marco normativo, y sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en sus apartados A, E, F y G consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción II, en la porción normativa "así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito municipal o estatal, con la finalidad de regular su debido tratamiento", 122, fracción I, 131, fracciones II, párrafo segundo, en la porción normativa "en un plazo máximo de tres días", y III, y 165, párrafo primero, en la porción normativa "Una vez transcurrido el plazo señalado del procedimiento de verificación en la presente ley", de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su apartado B, consistente en declarar la invalidez del artículo 32, párrafo primero, en la porción normativa "los cuales no excederán de cinco años", de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su apartado D, consistente en declarar la invalidez del artículo 60, en la porción normativa "siguientes:", así como sus fracciones de la I a la IX, de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su apartado E, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 127, fracción III, de la Ley Número 466 de Protección



de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su apartado H, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio quinto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 2, fracción II, en la porción normativa "organización o agrupación política", de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos 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 séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

#### **En relación con el punto resolutive 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 séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que ya ha transcurrido el plazo máximo de un año otorgado en el artículo transitorio quinto declarado inválido sin que haya cumplido



su objeto, por lo que el instituto garante local deberá emitir los lineamientos a que se refiere la ley general en la materia y publicarlos en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, a más tardar dentro de los noventa días naturales, contados a partir de que se notifique la presente resolución al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero. 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 seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

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

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**Voto particular** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 102/2017, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión pública de seis de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada.

Entre otras determinaciones, declaró la invalidez del artículo transitorio quinto de la Ley Número 466 de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Guerrero y condenó al Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero a emitir dentro de los noventa días naturales siguientes a la notificación de la sentencia, los lineamientos a que se refiere el citado artículo transitorio.

Como lo señalé en la sesión correspondiente, no comparto la condena efectuada en los términos anteriores.

Entre las normas controvertidas en esta acción de inconstitucionalidad se encuentra el artículo quinto transitorio, que establece que el citado instituto garante local deberá emitir los lineamientos, parámetros, criterios y demás disposiciones de las materias a que se refiere esa ley local, a más tardar en el año siguiente a la entrada en vigor de la misma ley.

Ese artículo transitorio fue declarado inválido, porque el Congreso Local amplió los plazos previstos por el Congreso de la Unión en el régimen transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

Sin embargo, en los efectos de invalidez, referentes a aquella norma controvertida, se indicó que para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, derivado de que ya han transcurrido los plazos otorgados en el artículo transitorio de la ley general, sin que se haya cumplido su objeto, se condenó al instituto local en los términos ya señalados.

Lo expuesto evidencia que, al imprimir esos efectos de invalidez, se varió la materia de la acción de inconstitucionalidad y se desvincularon los efectos de los motivos de invalidez, pues lo que dio procedencia a este medio de control constitucional fue la impugnación de la norma local que no se ajustó a la ley marco, pero en los efectos se consideró que se estaba ante una *omisión absoluta* de cumplir con la obligación prevista en aquella ley marco.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).**

**II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE DISCO COMPACTO NO ATIENDEN A NINGUNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE DE LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCHICOMULA DE SESMA, 19, FRACCIÓN II, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN, 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEJOTZINGO, 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLÁN Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE COPIAS SIMPLES RESULTAN EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS, ATENDIENDO A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN Y 19, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, AMBAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS RESULTAN EXCESIVAS Y DESPROPORCIONADAS, ATENDIENDO A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS**



**Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN I, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN, DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, AMBAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCHICOMULA DE SESMA, 19, FRACCIONES I, INCISOS A) Y C), Y II, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN, 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEJOTZINGO, 19, FRACCIÓN I, INCISO A), Y 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLÁN Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ RESPECTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL QUE VINCULAN, EN LO FUTURO, AL CONGRESO DEL ESTADO A ABSTENERSE DE REPETIR LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS INVALIDADAS, YA SEA EN LA LEY DE HACIENDA O EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA [INVALI-**



**DEZ DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCHICOMULA DE SESMA, 19, FRACCIONES I, INCISOS A) Y C), Y II, INCISO C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN, 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUEJOTZINGO, 19, FRACCIÓN I, INCISO A), Y 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEZIUTLÁN Y 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACAPOAXTLA Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 19, FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAHUAPAN Y 20, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO CHOLULA, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE DICIEMBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **tres de diciembre de dos mil diecinueve**, por el que emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos: 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo; 19, fracción I, inciso a) y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula; 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, todas para el ejercicio fiscal 2019, del Estado de Puebla.



## I. Trámite

### 1. **Presentación del escrito y autoridades (emisoras y promulgadoras).**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas normas.<sup>1</sup> Señaló como autoridades emisoras y promulgadoras al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.<sup>2</sup>

2. **Normas generales impugnadas.** La comisión actora impugna las siguientes normas:

- Artículo 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el ejercicio fiscal 2019;

- Artículo 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el ejercicio fiscal 2019;

- Artículo 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el ejercicio fiscal 2019;

- Artículos 19, fracción I, inciso a) y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el ejercicio fiscal 2019;

- Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el ejercicio fiscal 2019; y,

- Artículo 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2019.

3. **Concepto de invalidez.** El promovente, en su **único** concepto de invalidez,<sup>3</sup> manifestó que las normas impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información, vulneran el derecho de igualdad y los principios de

<sup>1</sup> El diecisiete de enero de dos mil diecinueve. Véase sello fechador al reverso de la foja 29 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, foja 2.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 9 a 26.



gratuidad en materia de acceso a la información pública, máxima publicidad de la información y prohibición de la discriminación. Es así, porque afirma que las contribuciones previstas constituyen cobros injustificados, excesivos y desproporcionados por la búsqueda y reproducción de información pública, puesto que no atienden al costo de los materiales.

4. Añade que si bien el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública se dirige a los procedimientos para la obtención de la información, imponer un cobro a la reproducción, es desincentivar el ejercicio del mismo, máxime porque, en el caso, se trata de una medida injustificada sin sustento constitucional que impacta desproporcionalmente en el gremio periódico representando una carga que inhibe su tarea y hace ilícita su profesión.

5. **Parámetro normativo cuya vulneración se aduce.** Los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6. **Radicación y admisión.** El Ministro presidente radicó la acción de inconstitucionalidad y ordenó su turno al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá quien, en su oportunidad, la admitió.<sup>4</sup> El Ministro realizó los requerimientos ordenados por ley y, finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.<sup>5</sup>

7. **Informe del Poder Legislativo.**<sup>6</sup> El Congreso del Estado de Puebla señaló en su informe que se actualiza una causal de improcedencia que genera el sobreseimiento del presente asunto,<sup>7</sup> ya que el órgano legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad era el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por tratarse de la autoridad responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso

<sup>4</sup> Proveído admisorio de veintidós de enero de dos mil diecinueve. Cuaderno en que se actúa, foja 40.

<sup>5</sup> Proveído de veintiocho de febrero de dos mil diecinueve. Fojas 41 a 43 del cuaderno en que se actúa.

<sup>6</sup> Informe entregado el cinco de abril de dos mil diecinueve. *Ibid.*, fojas 80 a 107.

<sup>7</sup> Específicamente, lo establecido en el inciso h), fracción II, del artículo 105 constitucional.



a la información pública y a la protección de datos personales<sup>8</sup> y porque, en todo caso, la adición normativa que lo legitima para promover este tipo de acciones es posterior a la que lo hace en favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

8. Aduce que los Municipios tienen derecho a percibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, entre los que se encuentra el proporcionar información y documentación gratuitamente, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se pagarán de conformidad con las leyes de ingresos de los Municipios, por lo que no asiste razón a la comisión promovente, al considerar que los artículos 19, fracción III, 20, fracción III y 23, fracción III de las leyes de ingresos impugnadas, son inconstitucionales.

9. En todo caso, se está ante un conflicto de normas de la misma jerarquía, a saber, entre lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 115 constitucionales, pues las normas impugnadas se refieren a contribuciones previstas en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

10. Expone los elementos de las contribuciones y, acto seguido, afirma que, tratándose de "derechos", el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, en tanto que el hecho imponible de los impuestos lo constituyen hechos o actos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo, mismos que tienen menor relevancia en los "derechos".

11. Señala que los Municipios requieren recabar ingresos que les permitan cumplir cabalmente con su actividad como órgano de gobierno, lo que hace a través del cobro de derechos como el impugnado, el cual, cumple con los principios de proporcionalidad y equidad, ya que las cuotas son fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos, además de que debe considerarse el costo que tiene para el Estado la ejecución del servicio.

---

<sup>8</sup> En términos del artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



12. Aduce que debe tomarse en cuenta que la decisión que sea tomada repercutirá en materia de gasto, puesto que en las leyes impugnadas se encuentra la estimación de ingresos para el ejercicio fiscal 2019, que debe ser congruente con el presupuesto de egresos aprobado. Al aprobar los artículos impugnados de las leyes de ingresos materia de la presente acción, se tomó en cuenta el impacto presupuestario del proyecto sometido a votación. Asimismo, que el cobro planteado se encuentra apegado a derecho.

13. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo del Estado solicitó en su informe<sup>9</sup> que los Ayuntamientos de los Municipios cuyas leyes se impugnan, sean llamados para que comparezcan a dilucidar sus derechos, toda vez que tienen interés jurídico en el presente asunto, pues, de resultar inconstitucionales, podrían estar impedidos de recaudar el ingreso correspondiente.

14. Por otra parte, sostiene que deberá declararse la validez de los preceptos impugnados, toda vez que es obligación de los mexicanos contribuir con el gasto público en sus tres niveles de gobierno, y si bien, el derecho de acceso a la información es gratuito, es posible requerir el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega.<sup>10</sup> En este sentido, se tiene que la entrega de documentación por medios ópticos es una de las modalidades previamente establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el monto establecido es acorde con lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III y 31, fracción IV, constitucionales y 141 de la ley general de la materia.

15. Asimismo, manifiesta que el servicio de almacenamiento para la entrega de información pública entraña un procedimiento complejo que requiere de una serie de procesos que implican el despliegue de diversos recursos dependiendo del total de la información a proporcionar; de ahí que el cobro de derechos está relacionado con el costo que la prestación del servicio implica para el Estado.

<sup>9</sup> Informe enviado por Correos de México el diez de abril de dos mil diecinueve y entregado en la Oficina de Certificación Judicial de esta Suprema Corte el dos de mayo del mismo año. Fojas 116 a 125 y 272 del expediente en que se actúa.

<sup>10</sup> Misma que no podrá ser mayor a las establecidas en la Ley Federal de Derechos.



16. Añade que se cumple con la Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la OEA para la Libertad de Expresión, garantizando que el acceso a la información sea simple, rápido, gratuito o de bajo costo.

17. Además, sostiene que deberá desestimarse el argumento relativo a que el monto establecido no guarda relación con el costo del material empleado para su almacenamiento y reproducción, ya que el promovente no ofreció prueba alguna que justificara su dicho<sup>11</sup> y permitiera a este Alto Tribunal establecer un parámetro para abordar el estudio, siendo que le correspondía aportar los elementos, hechos o datos a partir de los cuales hace valer la transgresión a los principios de equidad y proporcionalidad, puesto que no basta la simple aseveración su inconstitucionalidad.

18. Finalmente, solicita que se resuelvan en la misma sesión. Por conexidad, las acciones de inconstitucionalidad 10/2019, 13/2019, 16/2019, 17/2019, 21/2019, 22/2019 y 27/2019, planteadas en virtud del mismo supuesto normativo, a fin de evitar que se dicten sentencias contradictorias.

19. Una vez cerrada la instrucción, se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>12</sup>

## II. Presupuestos procesales

20. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente<sup>13</sup> para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, promo-

<sup>11</sup> Ello, porque sostiene que de acuerdo con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, impone al actor el deber de probar los hechos constitutivos de su acción.

<sup>12</sup> Proveído de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve. Foja 297 del expediente principal.

<sup>13</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



vida de forma oportuna.<sup>14</sup> Aunado a ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación expresa<sup>15</sup> en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y cumple su acotación material, pues aduce controvertir normas que vulneran derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

### III. Causas de improcedencia

21. La autoridad emisora hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de la comisión actora. A su juicio, la legitimación concedida en acción de inconstitucionalidad al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es exclusiva en impugnaciones relativas al derecho de acceso a la información. Es infundada la causal.

22. Como hemos referido en ocasiones anteriores, *inter alia* la acción de inconstitucionalidad 13/2019, la legitimación prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional a ciertos órganos constitucionales autónomos en su materia específica es coexistente con la del resto de sujetos legitimados. Por tanto, el hecho de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales cuente con legitimación en tal materia, no excluye la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando ésta plantee violaciones a los derechos humanos, como acontece en la especie.

<sup>14</sup> El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional establece un plazo de treinta días naturales para promover acción de inconstitucionalidad. Los preceptos impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el martes dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho. Tomando en cuenta esta fecha, el plazo para accionar transcurrió del miércoles diecinueve de diciembre de ese mismo año al diecisiete de enero de dos mil diecinueve. Por tanto, si la demanda se presentó el diecisiete de enero de dos mil diecinueve ante esta Suprema Corte, está en tiempo (foja 29 vuelta del expediente principal).

<sup>15</sup> De igual forma, este Tribunal Pleno observa que la demanda se encuentra signada por persona que acredita la representación del órgano legitimado con documental idónea. Esto es, suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, acreditando su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República. Véase foja 30 del expediente en que se actúa. Se invoca como hecho notorio el reconocimiento de su representación y de la documental exhibida en diversas acciones de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal. Entre los muchos precedentes, véase la acción de inconstitucionalidad 13/2019. El citado funcionario cuenta con facultades de representación en este proceso, en atención a lo dispuesto en los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 18 de su reglamento interno y 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



#### IV. Precisión de las normas impugnadas

23. En la presente acción se tendrán por normas impugnadas las siguientes:

- Artículo 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículos 19, fracción I, inciso a) y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el ejercicio fiscal 2019;
- Artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el ejercicio fiscal 2019; y,
- Artículo 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, para el ejercicio fiscal 2019.

24. Ahora bien, no pasa inadvertido que, a pesar de que en la sección "normas generales cuya invalidez se reclama" el accionante únicamente hizo alusión al artículo 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula y no así al artículo 19, fracción I, inciso a), de la misma ley, sí alude a este numeral y fracción expresa en sus conceptos de invalidez. Ello ocurre específicamente en la página 10 de la demanda en que identifica y transcribe expresamente esa norma. Por tanto, se tendrá también por impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad el artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula.

#### V. Estudio

25. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que los preceptos referidos constituyen un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso



a la información pública, al ser desproporcionados e injustificados, puesto que no atienden al costo de los materiales, esto es, de copias simples, digitalizaciones y discos compactos.

26. Ante este panorama, es preciso tener en cuenta que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de gratuidad, el cual hace referencia a los procedimientos de acceso a la información y a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en que se entregue la información, ni a los costos de mensajería cuando así lo solicite el particular.

27. Máxime que dicho principio constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

28. De ahí que este Tribunal Pleno ha sostenido que "la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado".<sup>16</sup>

29. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.<sup>17</sup>

30. Lo anterior, no obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho

<sup>16</sup> En esos términos se pronunció, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017, aprobada por unanimidad de votos en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>17</sup> Tal como se menciona en las diversas acciones de inconstitucionalidad 27/2019 y 22/2019.



público, ya que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por ello, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, lo que lleva a reiterar que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado; de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.<sup>18</sup>

31. En base al anterior parámetro se analizará la regularidad constitucional de las normas atinentes al costo del disco compacto relativo a acceso a la información. Por su diversa naturaleza, se analizarán en secciones separadas (b y c) la impugnación atinente a copias por hoja simple y digitalización de hojas no relacionadas con acceso a la información.

#### **a) Disco compacto.**

32. Diversos artículos impugnados establecen un monto de 55 pesos (excepcionalmente a San Pedro Cholula, con un precio de 2.50 pesos menor) por disco compacto relativo al almacenamiento de información derivada de consultas de transparencia.

33. Éste es el caso del artículo 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracción II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula (que establece un costo de 52.50 pesos); 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziuatlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla. Este Tribunal Pleno ya ha analizado

<sup>18</sup> Es aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.", con número de registro digital: 196933, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54.



normas similares, incluso, proviniendo de la misma entidad federativa. Éste es el caso, *inter alia*, de la acción de inconstitucionalidad 10/2019 determinando su invalidez.

34. En el presente asunto del análisis de los informes y procesos legislativos de las normas impugnadas no se desprende una justificación o base objetiva sobre la que se hayan establecido los costos que se causarán y pagarán para la entrega de información y documentación en disco compacto, hoja simple y hoja digitalizada.

35. El monto previsto en las normas impugnadas no corresponde al costo real o comercial de los materiales utilizados, por lo que contraviene el principio de gratuidad que rige el derecho de acceso a la información, toda vez que pareciera que se está grabando la información en sí misma,<sup>19</sup> máxime porque no se justificó en momento alguno la diferencia entre el monto establecido y el valor comercial de los insumos.

36. De tal suerte que si bien es cierto que el legislador no está obligado a expresar argumentos específicos al respecto durante el proceso legislativo, también lo es que recae en él la carga de demostrar que el cobro por la entrega de información en determinado medio atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que en el ejercicio del derecho de acceso a la información es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.<sup>20</sup>

37. Así entonces, es fundado y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos impugnados el argumento de la promovente respecto a que contravienen el principio de gratuidad en materia de acceso a la información, al ser injustificado y desproporcionado el cobro establecido en ausencia de una base objetiva.

38. Por tanto, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de los siguientes artículos:

<sup>19</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 16/2019, en la cual fueron analizados preceptos similares a los aquí impugnados, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>20</sup> Como se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad 22/2019 y 27/2019.



Ley	Precepto impugnado
Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, para el ejercicio fiscal 2019.	<p>"Artículo 19. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p><b>III. Disco compacto \$55.00 ..."</b></p>
Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, para el ejercicio fiscal 2019.	<p>"Artículo 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes: ...</p> <p>II. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p><b>c) Disco compacto \$55.00 ..."</b></p>
Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, para el ejercicio fiscal 2019.	<p>"Artículo 20. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p><b>III. Disco compacto \$55.00 ..."</b></p>



<p>Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, para el ejercicio fiscal 2019.</p>	<p>"Artículo 20. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán, para el ejercicio fiscal 2019.</p>	<p><b>III. Disco compacto \$52.50 ..."</b></p> <p>"Artículo 22. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Zaca-poaxtla, para el ejercicio fiscal 2019.</p>	<p><b>III. Disco compacto \$55.00 ..."</b></p> <p>"Artículo 23. La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causaran y pagaran de conformidad con las cuotas siguientes: ...</p> <p><b>III. Disco Compacto. \$55.00 ..."</b></p>

**b) Expedición de copias, por cada hoja simple.**

39. El artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos de Chignahuapan establece un costo de 11.50 pesos por cada hoja simple por concepto de



derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios. El texto es el siguiente:

"Artículo 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:

"I. Por la expedición de copias simples, certificación y digitalización de datos o documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales:

**"a) Por cada hoja simple \$11.50."**

40. El inciso a) no se relaciona directamente con los derechos de transparencia y acceso a la información pública. Tan es así, que la cuota respectiva sobre tales derechos ha sido regulada en la fracción II y ha sido analizada para determinar su invalidez en líneas antecedentes. Por tanto, este Tribunal Pleno no puede analizar tal norma bajo el mismo parámetro de regularidad constitucional.

41. Lo mismo ocurre respecto a la Ley de Ingresos de San Pedro Cholula, en su artículo 19, fracción I, inciso a). Ello se hace en los siguientes términos:

"Artículo 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:

"I. Por la expedición de copias de documentos que obren en los archivos municipales:

**"a) Por cada foja simple \$3.85."**

42. Al igual que en el caso de la Ley de Ingresos de Chignahuapan, este inciso a) no se relaciona directamente con los derechos de transparencia y acceso a la información pública. Tan es así, que la cuota respectiva sobre tales derechos ha sido regulada en el diverso artículo 20 de la propia ley, cuya fracción III ha sido impugnada y analizada con anterioridad. La única variación respecto a la normativa de Chignahuapan es el coste de la foja simple que disminuye de 11.50 a 3.85 pesos.



43. En suplencia de la queja, este Tribunal Pleno estima que los preceptos referidos con anterioridad deben ser analizados a la luz de los principios de justicia tributaria, como se realizó en la acción de inconstitucionalidad 15/2019.

44. Como se ha sostenido en los precedentes resumidos por la propia acción de inconstitucionalidad 15/2019, la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos. Por ende, para que se respeten los principios de justicia tributaria, como el de proporcionalidad y equidad, debe tenerse en cuenta el costo que implica al Estado la prestación de ese servicio. En base a tal costo, puede determinarse si la norma que prevé un derecho determinado otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.<sup>21</sup>

45. Como afirmó esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 15/2019, ambas Salas de este Alto Tribunal establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas; de modo que dicho servicio es un acto instantáneo, porque se agota en el mismo acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.<sup>22</sup>

46. A partir de tal análisis, las diversas Salas concluyeron que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

47. Precisaron que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público; de modo que para que la cuota aplicable sea

<sup>21</sup> Véase las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, páginas 41 y 54, «con números de registro digital: 196934 y 196933», respectivamente.

<sup>22</sup> A partir de aquí, los párrafos siguientes son tomados de la doctrina expresada en la acción de inconstitucionalidad 15/2019.



proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

48. Tales precedentes originaron la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 de la Primera Sala de este Alto Tribunal,<sup>23</sup> así como la tesis 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>24</sup>

49. Como ya se dijo, el inciso a) de la fracción I del artículo 19 controvertido prevé la cuota de 11.50 pesos por la expedición de copias en hoja simple, mientras que el artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos de San Pedro Cholula regula un cobro de 3.85 pesos.

50. Ahora bien, resulta un hecho notorio que una fotocopia en el Estado de Puebla oscila entre 0.70 (setenta centavos) y \$1.50 (uno cincuenta), aproximadamente, por página.<sup>25</sup>

51. En ese sentido, se advierte que los costos de 11.50 pesos y 3.85 pesos por cada hoja simple es desproporcional, en la medida en que no guarda relación razonable con el costo que para el Estado conlleva la prestación de ese servicio. En ese sentido, se impone determinar la invalidez del artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos de Chignahuapan y del artículo 19, fracción I, inciso a), de la Ley de Ingresos de San Pedro Cholula.

52. A similares consideraciones se arribó en la acción de inconstitucionalidad 15/2019, respecto de normas también similares a las analizadas en el presente caso.

<sup>23</sup> De rubro "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, página 2077, «con número de registro digital: 160577».

<sup>24</sup> De rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, «con número de registro digital: 164477».

<sup>25</sup> Únicamente a modo indicativo, véase: <https://bit.ly/33m5vi6> y <https://bit.ly/2qlxEHn>.



### c) Hoja digitalizada

53. Finalmente, debe analizarse el inciso c) de la fracción I del artículo 19 de la Ley de Ingresos de Chignahuapan. Este artículo establece un costo de 33.50 pesos por cada hoja digitalizada. El texto es el siguiente:

"Artículo 19. Los derechos por expedición de certificaciones, constancias y otros servicios, se causarán y pagarán conforme las cuotas siguientes:

"I. Por la expedición de copias simples, certificación y digitalización de datos o documentos que obren en los archivos de las dependencias u organismos municipales:

"...

**"c) Por cada hoja digitalizada \$33.50."**

54. La digitalización de documentos, al igual que el análisis del inciso anterior, no se encuentra relacionada directamente con los derechos de transparencia y acceso a la información pública. Tan es así, que la cuota respectiva sobre tales derechos ha sido regulada en la fracción II y ha sido analizada para determinar su invalidez en el inciso a) de este estudio respecto al disco compacto. Sobre tal cuestión rige en suplencia, por tanto, también el parámetro atinente al apartado b) estudiado con anterioridad.

55. En ese sentido, debe determinarse la inconstitucionalidad de la disposición, pues es desproporcional, en la medida en que no guarda relación razonable con el costo que para el Estado conlleva la prestación de ese servicio.

56. Para arribar a tal conclusión, es posible considerar dos cuestiones esenciales. En primer término, la norma no establece forzosamente que las entidades públicas realizarán la digitalización con un escáner autónomo, lo cual puede, inclusive, llevar a considerar la ausencia material de costos. Es decir, tal digitalización puede ser realizada, inclusive, por dispositivos móviles.

57. Es un hecho notorio que, en la actualidad, cualquier teléfono móvil smartphone es capaz de digitalizar documentos y emitirlos en formato "pdf" (es



decir, verdaderos escáneres y no fotografías). Para ello, puede acudir al uso de múltiples programas o aplicaciones móviles como, por ejemplo, "Simple Scanner"<sup>26</sup> que no tienen costo de descarga ni de uso, sino que únicamente presupone que el operador tenga un teléfono móvil.

58. Dado que el promedio de escaneo de una hoja en tales programas es de 20 segundos<sup>27</sup> no existe en esta hipótesis una relación mínima de coste respecto a la digitalización prestada, pues ésta puede ser realizada inclusive con teléfonos móviles y aplicaciones gratuitas que no modifican sustancialmente la calidad del escáner.

59. En segundo lugar, inclusive tomando el costo comercial de escaneo de documentos (aproximadamente dos pesos y cincuenta centavos por hoja),<sup>28</sup> los 33.50 pesos de la norma superan notoriamente el costo comercial que per se ya presupone una ganancia sobre el costo mismo de los materiales y la energía eléctrica de los escáneres autónomos o integrados a máquinas de copiado. Por ende, no se aprecia una correlación entre el costo de los materiales y el servicio proporcionado por el Estado.

60. Por tanto, se impone declarar la invalidez del inciso c) de la fracción I del artículo 19 de la Ley de Ingresos de Chignahuapan.

## VI. Efectos

61. Por extensión, se declara la invalidez de los artículos 19, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cholula, ambos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, en virtud de presentar los mismos vicios de inconstitucionalidad determinados en la presente ejecutoria.

<sup>26</sup> Véase la descripción de su uso y la posibilidad de descarga y uso gratuito en la página de la aplicación respectiva en "Google Play": <https://bit.ly/2Cjzuvd>.

<sup>27</sup> Éste es el tiempo aproximado que toma colocar la pantalla móvil sobre el documento, alinear los bordes y elegir ".pdf" como formato de emisión.

<sup>28</sup> En 1.50 lo fija <https://bit.ly/2JWX2tS> y en 5 pesos lo fija <https://bit.ly/2NKolcc>.



62. Las declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Puebla.

63. Tomando en consideración que las declaratorias de invalidez recaen sobre normas generales de vigencia anual, en el futuro, el Congreso del Estado de Puebla deberá abstenerse de establecer cobros que incurran en los mismos vicios analizados en este fallo. Lo anterior, conforme a los precedentes de acciones de inconstitucionalidad 11/2017,<sup>29</sup> 4/2018<sup>30</sup> y 13/2018 y su acumulada 25/2018.<sup>31</sup>

64. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado,

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, 19, fracción I, inciso a) y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, 19, fracción I, inciso a) y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado V de esta decisión y, por extensión, la de los artículos

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos.

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos.

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos.



19, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, ambas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta ejecutoria.

TERCERO.—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 Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VI de esta determinación.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de esta 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, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación de la accionante para argumentar temas fiscales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II, relativos, respectivamente, al trámite y a los presupuestos procesales.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados III y IV relativos, respectivamente, a las causas de improcedencia y a la precisión de las normas impugnadas.



### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo al estudio, en sus incisos a), denominado "Disco compacto", b), denominado "Expedición de copias, por cada hoja simple" y c), denominado "Hoja digitalizada", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 19, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchicomula de Sesma, 19, fracciones I, incisos a) y c), y II, inciso c), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huejotzingo, 19, fracción I, inciso a) y 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Teziutlán y 23, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacapoaxtla, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistentes en: 1) declarar la invalidez por extensión de los artículos 19, fracción II, inciso a), de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignahuapan y 20, fracción I, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Cholula, ambas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consis-



tentes en: 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, y 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas invalidadas en este fallo en el próximo año fiscal.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

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

#### **En relación con el pie de los puntos resolutive:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistentes en; 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser la autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve previo aviso.

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 19 de marzo de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 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 noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019).**

**II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN PÚBLICA SON CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE GRATUIDAD Y A LA PROHIBICIÓN DE DISCRIMINAR POR LA CONDICIÓN ECONÓMICA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES I, INCISO K), Y III, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019].**

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA CONSULTA DIRECTA DE INFORMACIÓN PÚBLICA SON CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE GRATUIDAD Y AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA OFICINA HABILITADA PARA TAL EFECTO, PREVIA SOLICITUD, INCLUSO SI ELLO IMPLICA EL USO DE ALGÚN SOPORTE ELECTRÓNICO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIONES I, INCISO F), Y III, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019].**

**IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE COPIAS SIMPLES, IMPRESIÓN Y ESCANEADO DE DOCUMENTOS NO ATIENDEN A NINGUNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE DE LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIONES I, INCISOS E), G), H), I) Y J), Y III, INCISOS B), C), E), F) Y H), Y 38, FRACCIÓN IX, INCISOS A), PÁRRAFO PRIMERO, G), H) Y L), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019].**

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE DISCO MAGNÉTICO DE 3.5, DISCO COMPACTO, AUDIO CASETE Y VIDEO CASETE TIPO VHS U OTROS FORMATOS NO ATIENDEN A NINGUNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE DE LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS**



**Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN IX, INCISOS B), C), D), E) Y F), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019].**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIONES I, INCISOS E), F), G), H), I), J) Y K), Y III, INCISOS B), C), D), E), F), G) Y H), Y 38, FRACCIÓN IX, INCISOS A), PÁRRAFO PRIMERO, B), C), D), E), F), G), H) Y L), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019].**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ RESPECTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL QUE VINCULAN, EN LO FUTURO, AL CONGRESO DEL ESTADO A ABSTENERSE DE REPETIR LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS INVALIDADAS, YA SEA EN LA LEY DE HACIENDA O EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIONES I, INCISOS E), F), G), H), I), J) Y K), Y III, INCISOS B), C), D), E), F), G) Y H), Y 38, FRACCIÓN IX, INCISOS A), PÁRRAFO PRIMERO, B), C), D), E), F), G), H) Y L), DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2019].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 12/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.

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

**VISTOS**, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,



## RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Por escrito presentado el veintiuno de enero de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 21, fracciones I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), III, incisos b), c), d) e), f), g) y h); 38, fracción IX, incisos a), b), c), d), e), f), g), h) y l), todos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto Número 27219/LXI/18 y publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil diecinueve; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Congreso y el gobernador, ambos del Estado de Jalisco.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La promovente estima violados los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 19 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por lo que expresó el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

Señala que los artículos impugnados transgreden el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, previsto en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido reconoce el carácter público de la información en posesión de cualquier entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal; lo cual, conlleva la posibilidad de toda persona de acceder a dicha información de manera gratuita, así como la obligación de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Agrega que en términos de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se reconoce el derecho a la información como parte de la libertad de



expresión, en tanto ésta comprende la modalidad de buscar, recibir y difundir la información e ideas de toda índole, afirmación que ha sido sustentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Precisa que el principio de gratuidad contenido en los artículos 6o. de la Constitución Federal y 141 de la Ley General del Transparencia y Acceso a la Información Pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, salvo el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción, cuando en su caso sea procedente, justificado y proporcional. Para ello, los costos relativos a la obtención de información deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío y el pago de la certificación que en su caso proceda. En esa medida, debe entenderse que los costos del acceso a información se limitan al de los medios de soporte en los que ésta se entregue, pero no a la información misma.

Asimismo, estima que las normas combatidas transgreden el principio constitucional de máxima publicidad de la información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en función de privilegiar su acceso a la información de interés público, por lo cual han de superarse los meros reconocimientos formales procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho.

Señala que, si bien las normas impugnadas no regulan propiamente las solicitudes de información en términos de la legislación de transparencia y acceso a la información, lo cierto es que las disposiciones impugnadas sí lo hacen respecto a la entrega de información solicitada por particulares que obra en los archivos de la entidad pública correspondiente. Por tanto, estima aplicables al caso, los principios que derivan del artículo 6o. constitucional.

Lo anterior, toda vez que los preceptos impugnados establecen el pago de derechos por la consulta y reproducción de documentación que va desde los \$6.00 a los \$96.00, cuestión que se traduce en un obstáculo para el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues de forma injustificada y despropor-



cionada se pretende establecer un cobro que resulta contrario al principio de gratuidad que rige la materia.

Destaca que de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el legislador dispuso que los solicitantes no debían realizar erogación alguna cuando ellos mismos proporcionaran el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información solicitada.

En tal virtud, se colige que los preceptos aquí combatidos constituyen una barrera que obstaculiza la realización del derecho de acceso a la información pública, al constituir medidas injustificadas que no tienen un sustento constitucional ni persiguen un fin constitucionalmente válido.

Por último, alega que las normas impugnadas tienen el carácter de disposiciones tributarias y vulneran el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional

**TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veintidós de enero de dos mil diecinueve, el 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 le correspondió el número **12/2019** y, por razón de turno, designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veinticinco de enero de dos mil diecinueve, se admitió la acción relativa y se ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

**CUARTO.—Informes de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

**El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representado por el presidente y las secretarías de la Mesa Directiva del Congreso del Estado,** señaló:



1. Que la presente acción de inconstitucionalidad resulta **improcedente** en relación con el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal 2019, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para demandar la invalidez de un precepto de índole tributaria que prevé al pago de derechos por la expedición de documentación resguardada en el archivo de instrumentos públicos y el archivo general del Estado.

Agrega que la disposición impugnada no guarda relación alguna con el derecho de acceso a la información pública, en tanto el cobro de los derechos establecidos no deriva de solicitudes de esa naturaleza, sino por la prestación de servicios ordinarios por parte de la entidad federativa. En consecuencia, no se actualiza el supuesto previsto por el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>1</sup>

2. Para refutar el **concepto de invalidez** de la comisión, señala que la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la ley estatal en la materia, a pesar del reconocimiento del principio de gratuidad, establecen la posibilidad de realizar cobros en casos excepcionales.

Invoca criterios emitidos por el Comité de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales coinciden en señalar que la entrega de la información o versiones públicas que se generen con motivo de las solicitudes, se realizarán previa

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal".



cotización y pago de los costos inherentes a dicha actividad; para ello, dicho comité aprueba determinadas tarifas de reproducción.

En esa medida, concluye que el cobro por concepto de entrega de información se encuentra regulado de manera distinta en cada órgano de la administración pública, de ahí que, si bien el derecho de acceso es relevante para el desarrollo democrático, "también lo es que cada dependencia goza de una organización particular y mecanismo de entrega de información sujeta a condiciones propias y al tipo de información que esté solicitando".

Que no debe perderse de vista lo sustentado por este Alto Tribunal, en el sentido de que la constitucionalidad de las normas debe analizarse en función de las atribuciones de las autoridades que las emite. A partir de ello, estima que la actuación del legislador local resulta acorde con lo dispuesto por el marco constitucional y legal vigente, toda vez que ésta tiene sustento en normas tales como: los artículos 115, fracción IV, incisos a) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, fracción IV, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 70, fracción IX, de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco; 88, fracción II, y 89, fracción III, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Del contenido de los referidos preceptos estima demostrado que las normas impugnadas garantizan la consulta gratuita de información general y de forma alguna impiden el acceso a ésta, en todo caso, particulariza un costo justo y proporcional para la entrega de contenidos cuando se trata de volúmenes altos. Finalmente, se regula el costo para la entrega de información atendiendo a los diversos formatos en los que puede ser solicitada y entregada.

Precisa que, al tratarse de una materia concurrente, debe considerarse que las normas federales establecen bases generales en temas particulares, sin embargo, las Legislaturas Locales pueden implementar normas específicas siempre que éstas respeten los parámetros y bases establecidas al respecto, tal como acontece en la especie. De ahí que el otorgamiento de información pública no deba interpretarse de forma aislada, sino en forma conjunta con las normas locales de la materia.



Combate el argumento por el que se estima que el cobro previsto, específicamente, por el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, resulta "excesivo". Para demostrar lo contrario, estima pertinente que el análisis de la presente acción se ubique en el razonamiento del valor de cobro fijado por el legislador local al aprobar la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2019, pues al tratarse de una norma tributaria prevista en ley no pueden perderse de vista los criterios normativos que rigen a estas disposiciones.

En esa medida, destaca que el cobro materia de impugnación no sólo atiende al valor propio e intrínseco de lo entregado sino también al despliegue humano y material que implica dicha actividad. Considerando ello, destaca que uno de los principios que rigen los derechos como elementos tributarios, lo constituye la debida correlación entre la cantidad pagada y el servicio que es otorgado, sin que exista criterio alguno que permita al Estado asegurar que el monto de los derechos ascienda exactamente al costo del servicio que realice en beneficio del particular.

Así las cosas, resulta correcto que el legislador atienda a un principio de solidaridad en el financiamiento del gasto público, basado en la obligación de todos los mexicanos de contribuir al gasto público de manera proporcional y equitativa, lo cual estima acorde con lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

### **El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, representado por el consejero jurídico, señaló:**

1. Que el concepto de invalidez de la accionante, parte de la premisa equivocada de estimar que los servicios que presta el archivo de instrumentos públicos versan sobre información pública en la que imperan los principios de gratuidad y de accesibilidad universal pues, contrario a lo estimado por la comisión, ésta no tiene el carácter de pública y, por ende, no puede accederse a ella libremente, sin necesidad de acreditar un interés jurídico o legítimo y sin pago alguno.

Lo anterior es así, toda vez que el archivo de instrumentos públicos es una institución cuyo objetivo es resguardar los libros de protocolo, certificaciones y



sus apéndices de los notarios públicos del Estado de Jalisco, cuando éstos no puedan conservar dichos instrumentos públicos.

En esa medida, de conformidad con la legislación notarial se estima que sólo tendrán acceso a dichos instrumentos quienes aparezcan haber intervenido en ellos o que justifiquen su interés, así como también se prevé la obligación de los servidores públicos de guardar el secreto sobre los actos que obren en dicho archivo.

En consecuencia, resulta indudable que la información en comento no tiene carácter de pública y, por ende, el acceso a la misma no se encuentra sujeta a la legislación que regula la transparencia y el acceso a la información pública, por el contrario, se trata de información confidencial reservada sólo a quien acredite interés jurídico para ello.

Al respecto, cobra relevancia lo previsto en el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el sentido de que es información confidencial aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, por lo cual, únicamente podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

En el mismo sentido, estima que la función del archivo de instrumentos públicos no debe confundirse con el Registro Público de la Propiedad, pues mientras en el primero obran distintos actos jurídicos otorgados ante notarios públicos, el segundo es una institución por medio de la cual se da publicidad a los actos jurídicos que requieran de ese requisito para surtir sus efectos contra terceros. Así, es en este último en el que cualquier persona puede consultar de forma gratuita sin necesidad de acreditar un interés jurídico.

2. Por otro lado, en relación con la violación del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, estima que la accionante hace valer un argumento incongruente en tanto considera que la norma impugnada viola el principio de legalidad, sin embargo, pierde de vista que ésta es parte precisamente de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, es decir, constituye una disposición formalmente legal que fue aprobada por el Congreso del Estado y promulgada por el Poder Ejecutivo.



3. En relación con las cantidades establecidas por concepto de derechos, estima que el acceso a la información universal y gratuita no llega al extremo de exentar de cualquier gasto la reproducción de la información, máxime, que la accionante se limita a señalar que los derechos previstos en la norma "varían desde los \$6.00 hasta los \$96.00". La mera afirmación, implica perder de vista que la diversidad en las aludidas cantidades atiende a la forma en la que se encuentre contenida la información a reproducir y, por consiguiente, los gastos de reproducción.

De ahí que resulte evidente que la actora desatiende el hecho de que ha sido abandonado el criterio relativo a la equivalencia entre el servicio prestado por el Estado y la contraprestación que deberán cubrir los particulares, pues actualmente se sostiene que el hecho de que los derechos resulten contraprestaciones, no conlleva a entender que éstos deben corresponder exactamente al valor del servicio, pues no se trata de un servicio que se ofrezca de forma comercial.

En tal virtud, al no poder sujetarse los derechos al estricto principio de la equivalencia, lo correcto es que la cantidad que se asigne por dichos servicios corresponda aproximadamente al costo del servicio prestado. Desprende lo anterior de la jurisprudencia P./J. 3/98.<sup>2</sup>

Así, al no acreditar la supuesta falta de proporcionalidad y la aludida "falta de concordancia con el costo" de los derechos que reclama, lo procedente es declarar infundado su concepto de invalidez.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veintitrés de abril de dos mil diecinueve se tuvo por ofrecido el escrito presentado por la parte promovente para que surta los efectos legales correspondientes; en virtud de lo anterior, mediante el mismo proveído se declaró cerrada la instrucción.

<sup>2</sup> "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo VII, enero de 1998, página 54, registro digital: 196933.



## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución 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 los artículos 21, fracciones I, incisos e), f), g), h), i), j), y k), III, incisos b), c), d), e), f), g) y h); y 38, fracción IX, incisos a), b), c), d), e), f), g), h) y l), todos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, expedida mediante Decreto 27219/LXII/18 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de diciembre de dos mil dieciocho, y diversos derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el sábado veintidós de diciembre de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el domingo veintitrés siguiente **y concluyó el lunes veintiuno de enero de dos mil diecinueve.**

Luego, si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **último día del plazo señalado para ello**, es claro que su interposición resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** La legitimación de los promoventes se analiza en primer término por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> la Comisión Nacional de los Dere-

<sup>3</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."



chos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>4</sup> establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.<sup>5</sup>

Dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y 18 de su reglamento interno;<sup>7</sup> y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

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

<sup>5</sup> Foja 30 del expediente.

<sup>6</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

<sup>7</sup> **Artículo 18.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

<sup>8</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "..."



Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de preceptos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa que establecen el cobro de derechos por la reproducción de información derivada del ejercicio del derecho al acceso a la información, lo cual estima violatorio del derecho al acceso a la información pública, así como los principios de gratuidad, proporcionalidad y equidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su debido representante.

En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

No desvirtúa la conclusión anterior, lo señalado por el Congreso del Estado en su informe, como causal de improcedencia en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal para demandar la invalidez de normas de carácter tributario, tal como el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el presente ejercicio fiscal, mismo que estima completamente ajeno al derecho de acceso a la información pública.

Para dar contestación a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca la limitante señalada por el Congreso Local. Por lo que, si en la es-

---

"XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



pecie la promovente estima que las contraprestaciones previstas en las normas impugnadas constituyen un obstáculo para el acceso a la información pública, dicho argumento incide necesariamente en un derecho fundamental tal como el que se encuentra previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que los criterios sustentados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconocen el acceso a la información como un derecho fundamental indispensable para la formación de la opinión pública y un componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa.<sup>9</sup>

Por tanto, en la medida en que los argumentos de la comisión tienen relevancia para el ejercicio de un derecho humano, se satisface el requisito de legitimación para la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad, con independencia de la naturaleza tributaria que pudiera concederse a la norma impugnada.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 27/2018 y 13/2018 junto con su acumulada 25/2018.<sup>10</sup>

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Al no existir un motivo de improcedencia distinto al anteriormente analizado y toda vez que este Alto Tribunal tampoco advierte alguna otra de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio.** Previamente, es menester precisar que la materia de estudio de esta acción de inconstitucionalidad se ocupará del análisis de las disposiciones legales establecidas por el legislador local como contrapresta-

<sup>9</sup> "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS ARTÍCULOS 6o. Y 7o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECEN DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ESTADO DE DERECHO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1522, registro digital: 172477.

<sup>10</sup> Resueltas las dos primeras en sesiones de 4 de diciembre y la tercera el 6 de diciembre de 2018, respectivamente.



ciones para obtener reproducciones de información, específicamente, el contenido de **los artículos 21, fracciones I, incisos e), f), g), h), i), j), y k), III, incisos b), c), d), e), f), g) y h); y 38, fracción IX, incisos a), b), c), d), e), f), g), h) y I), todos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve**, los cuales fueron impugnados por la accionante al considerar que vulneran el derecho de acceso a la información pública gratuita y el principio de proporcionalidad tributaria, todos ellos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Parámetro de regularidad constitucional.** Sentado lo anterior, se realizará el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la promovente, precisando que ello se efectuará al tenor de las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018.

Lo anterior, toda vez que en dicho asunto se examinó la constitucionalidad de diversos preceptos contenidos en las leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de San Luis Potosí, de cuyo contenido se desprende el pago de derechos relacionados con la reproducción de información; por ello, dada la similitud que guarda con la litis del presente asunto, resulta dable tomar en cuenta las consideraciones sustentadas en aquél.

En principio, se estima pertinente traer a cita el parámetro de regularidad constitucional que rige el principio de gratuidad en el acceso a la información mismo que se encuentra reconocido por el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General, mismo que señala a la letra:

"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:

"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."

En relación con el citado precepto constitucional este Alto Tribunal sostuvo lo siguiente:

"En el procedimiento de reforma constitucional del veinte de julio de dos mil siete mediante el cual se introdujo el principio de gratuidad al artículo 6o. constitucional, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se dijo lo siguiente:

"La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular.** Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información."



"En relación con el principio de gratuidad el Tribunal Pleno señaló en el precedente, acción de inconstitucionalidad 5/2017:<sup>11</sup>

"En ese sentido, el derecho a la información comprende la comunicación de hechos susceptibles de ser contrastados con datos objetivos, es decir, que son susceptibles de prueba.<sup>12</sup> Por lo que su ejercicio requiere que no exista injerencia alguna de juicios o evaluaciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión.<sup>13</sup>

"Ahora bien, se ha determinado que el derecho a la información tiene una doble función,<sup>14</sup> por un lado tiene una dimensión individual, la cual protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno; fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.

"Por otro lado, respecto a la dimensión social, el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión

<sup>11</sup> Aprobado por unanimidad de votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno en la sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>12</sup> Véase como criterio orientador: Tribunal Supremo Español, 607/2012, 16 de octubre de 2012, ponente: María Juan Antonio Xiol Ríos. Decimosexto, párrafo 2 in fine.

<sup>13</sup> Véase como criterio orientador: Tribunal Constitucional Español, STC 9/2007, 15 de enero de 2007, Ponente: María Emilia Casas Baamonde. Fundamentos de Derecho, número 4.

<sup>14</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-5/85, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)", 13 de noviembre 1985, párrafos 31 y 32.



pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.<sup>15</sup>

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia P./J. 54/2008, de rubro: «ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.»,<sup>16</sup> así como en la tesis 2a. LXXXIV/2016 (10a.), intitulada: «DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.»

"Ahora bien, según el texto del artículo 6o. constitucional, el derecho a la información comprende: 1) el derecho de informar (difundir), 2) el derecho de acceso a la información (buscar) y, 3) el derecho a ser informado (recibir).

"Por un lado, el derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. En ese sentido, exige

<sup>15</sup> CoIDH, *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y Otros Vs. Chile)*.

<sup>16</sup> El texto de la jurisprudencia dice: "El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, registro digital: 169574.



que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas), y por otro lado, requiere que el Estado fomente las condiciones que propicien un discurso democrático (obligaciones positivas).

"Por otro lado, el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

"Finalmente, el derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos, quedando obligado el Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas) y por otro lado, también exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).

"En el presente caso, se analiza la tercera vertiente del derecho a ser informado (recibir).

"Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante 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 y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.



"En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o. y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

"...

"Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

"De ellas se obtiene que, entre otras finalidades, la reforma en materia de transparencia y acceso a la información buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad.

"Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

"Cabe destacar que desde la exposición de motivos contenida en la iniciativa con proyecto de decreto formulada por la Cámara de Senadores el dos de diciembre de dos mil catorce, por el que se expide la ley en cita, se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo



de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

**"Específicamente, en relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable.**

"El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la siguiente forma:

"«Artículo 17. El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

**"«Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.**

**"«Consecuentemente, se considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el cobro por la búsqueda de información pública implica contravención al artículo 6o. constitucional, puesto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.»**

"Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública expedida con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución General prevé:



"«Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

"«**Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo** de los Poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de** la Federación, las entidades federativas y **los Municipios.**»

"«Artículo 2. Son objetivos de esta ley:

"«I. Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;

"«II. **Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;**

"«II. **Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; ...»**

"«Artículo 17. **El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.**

"«En ningún caso los ajustes razonables que se realicen para el acceso de la información de solicitantes con discapacidad, será con costo a los mismos.»

"«Artículo 124. Para presentar una solicitud no se podrán exigir mayores requisitos que los siguientes:



"«I. Nombre o, en su caso, los datos generales de su representante;

"«II. Domicilio o medio para recibir notificaciones;

"«III. La descripción de la información solicitada;

"«IV. Cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y

"«**V. La modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos.**

"«En su caso, el solicitante señalará el formato accesible o la lengua indígena en la que se requiera la información de acuerdo a lo señalado en la presente ley.

"«La información de las fracciones I y IV será proporcionada por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrá ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud.»

"«Artículo 133. **El acceso se dará en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante.** Cuando la información no pueda entregarse o enviarse en la modalidad elegida, el sujeto obligado deberá ofrecer otra u otras modalidades de entrega.

"«En cualquier caso, se deberá fundar y motivar la necesidad de ofrecer otras modalidades.»

"«Artículo 134. Los sujetos obligados establecerán la forma y términos en que darán trámite interno a las solicitudes en materia de acceso a la información.



" «**La elaboración de versiones públicas, cuya modalidad de reproducción o envío tenga un costo, procederá una vez que se acredite el pago respectivo.**

" «Ante la falta de respuesta a una solicitud en el plazo previsto y en caso de que proceda el acceso, **los costos de reproducción y envío correrán a cargo del sujeto obligado.**»

" «Artículo 141. **En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:**

" «**I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;**

" «**II. El costo de envío, en su caso, y**

" «**III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.**

" «**Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.**

" «**Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.**

" «**La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.** Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante.»



"En el mismo sentido, de manera orientativa la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información dispone:

"«5. Toda persona que solicite información a cualquier autoridad pública que esté comprendida por la presente ley tendrá los siguientes derechos, sujetos únicamente a las disposiciones del capítulo IV de esta ley:

"«...

"«g) a obtener la información en forma gratuita o con un costo que no exceda el costo de reproducción de los documentos.

"«Costos de reproducción

"«28. (1) **El solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información solicitada** y, de ser el caso, el costo de envío, si así lo hubiese requerido. **La información enviada de manera electrónica no podrá tener ningún costo.**

"«(2) **El costo de reproducción no podrá exceder el valor del material en el que se reprodujo la información solicitada;** el costo del envío no deberá exceder el costo que éste pudiera tener en el mercado. El costo del mercado, para este propósito, deberá ser establecido periódicamente por la Comisión de Información.

"«(3) Las autoridades públicas podrán entregar la información de forma totalmente gratuita, incluyendo costos de reproducción y envío, para cualquier ciudadano que tenga ingresos anuales menores a una cantidad establecida por la Comisión de Información.

"«(4) La Comisión de Información establecerá normas adicionales con relación a los costos que podrán incluir la posibilidad de que cierta información sea entregada sin costo cuando se trate de casos de interés público, o la posibilidad de establecer un número mínimo de páginas que se entreguen sin costo alguno.»'



**"De acuerdo con el marco jurídico expuesto **no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exime su cobro. Ahora bien, lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos. Estos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información.** <sup>17</sup> De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste.**

"Además, la ley general de transparencia prevé que en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Dispone que las cuotas se establecen en la ley federal de derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley. Tratándose de los servicios prestados por los Municipios del Estado de San Luis Potosí la ley federal de derechos solo es un referente de cuotas máximas, por lo que si alguna ley de ingresos municipal prevé una cuota mayor a la prevista en la ley federal de derechos es inconstitucional, por no respetar el parámetro máximo previsto en el artículo 141 de la ley general de transparencia. Esto no quiere decir que las cuotas previstas en la ley federal de derechos sean *per se* constitucionales, sino que de conformidad con la ley general de transparencia deben ser consideradas como una cuota máxima.

"Asimismo, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte las cuotas de los derechos deben ser acordes con el costo de los servicios prestados. Sirven de apoyo las siguientes tesis:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.' (se transcribe)<sup>18</sup>

<sup>17</sup> El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, párrafo 468. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2011.

<sup>18</sup> Jurisprudencia P./J. 3/98, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196933, página 54.



"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." (se transcribe)<sup>19</sup>

"DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, EN VIGOR A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2005, ES INCONSTITUCIONAL." (se transcribe)<sup>20</sup>

"DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)." (se transcribe)<sup>21</sup>

**"De los citados precedentes sobre la proporcionalidad y equidad de los derechos se desprende que las cuotas deben guardar una congruencia razonable con el costo que tiene el servicio para el Estado, sin que tenga posibilidad de lucrar con la cuota. Además, la cuota debe ser igual para los que reciben el mismo servicio."**

Con base en el parámetro de constitucionalidad antes expuesto se examinará la constitucionalidad de los siguientes supuestos previstos en las disposiciones impugnadas: 1. Búsqueda y consulta directa de la información; 2. Expedición de copias fotostáticas, impresión y escaneo de documentos; y, 3. Entrega de la información a través de medios de audio, video, magnéticos o discos compactos.

Ahora bien, previo al estudio de los conceptos de invalidez se estima conveniente transcribir las normas que serán materia de análisis en la presente acción, mismas que son del tenor literal siguiente:

<sup>19</sup> Jurisprudencia P./J. 2/98, del Tribunal Pleno de la Novena, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, registro digital: 196934, página 41.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 2a./J. 122/2006, de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, registro digital: 174268, página 263.

<sup>21</sup> Jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.), de la Primera Sala de la Décima Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, registro digital: 160577, página 2077.



"Artículo 21. Los servicios de anotación, expedición de testimonios, certificaciones, búsqueda de documentos y cualquier otro que de acuerdo a las leyes respectivas deba realizar el Archivo de Instrumentos Públicos, o los servicios que preste el Archivo General del Estado, se causarán derechos conforme a la siguiente tarifa:

"I. Servicios diversos:

"a) Expedición de copias certificadas de documentos notariales, incluidos los Archivos General y Especial de Tierras y Aguas: \$650.00

"b) Por tildación y anotación en el margen del protocolo depositado en el Archivo: \$89.00

"c) Por autorizar y expedir testimonio de escritura: \$820.00

"d) Por contestación de información sobre la existencia o inexistencia de disposición testamentaria: \$155.00

"e) Fotocopia de documentos por hoja oficio o carta: \$9.00

"f) Consulta de lector microfilm, por hora: \$43.00

"g) Por impresión de microfilm: \$15.00

"h) Escaneo y/o fotografía digital, por foja, plano o fotografía: \$36.00

"i) Impresión de material digitalizado, blanco y negro, por hoja: \$16.00

"j) Impresión de material digitalizado a color, por hoja: \$18.00

"k) Búsqueda de material para escaneo o fotografía digital con equipo del usuario, por imagen: \$16.00

"l) Transcripción de escrituras o documentos: \$777.00

"m) Recepción de avisos notariales de escrituras autorizadas de conformidad con la Ley de Notariado del Estado de Jalisco, por cada uno: \$125.00



"n) Por revisar, autorizar y firmar el aviso de transmisión patrimonial para trámite ante catastro municipal: \$516.00

"II. Cualquier otro servicio del Archivo de Instrumentos Públicos correspondientes a funciones notariales se cubrirá conforme al arancel de notarios.

"III. Archivo General del Estado:

"a) Por certificación de documentos: \$516.00

"b) Fotocopia de documentos, por hoja oficio o carta \$9.00

"c) Escaneo y/o fotografía digital, por imagen (foja, plano o fotografía): \$38.00

"d) Búsqueda de material para escaneo o fotografía digital con equipo del usuario, por imagen: \$16.00

"e) Impresión de material digitalizado, blanco y negro, por hoja: \$16.00

"f) Impresión de material digitalizado a color, por hoja: \$18.00

"g) Consulta de lector de microfilm, por hora: \$43.00

"h) Por impresión (sic) de microfilm: \$16.00"

"**Artículo 38.** La hacienda estatal, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

"...

"**IX.** Los productos por la prestación de servicios, de conformidad a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se determinarán conforme a lo siguiente:

"a) Copia simple o impresa, por cada hoja: \$6.00



"Cuando se trate de copias certificadas se estará conforme a lo dispuesto en el artículo 26 fracción VI, de esta ley.

"b) Información en disco magnético de 3.5, por cada uno: \$24.00

"c) Información en disco compacto, por cada uno: \$24.00

"d) Audio casete, por cada uno: \$24.00

"e) Video casete tipo VHS, por cada uno: \$39.00

"f) Video casete otros formatos, por cada uno: \$96.00

"g) Escaneo de documentos para entregarlos en medios magnéticos por cada hoja: \$14.00

"h) Impresiones a color, por cada una: \$17.00

"...

"I) Copia simple o impresa de licencia de conducir en cualquier modalidad, derivada del trámite de modificación de datos del titular por cada una: \$43.00

"Cuando la información se proporcione en formato distinto a los mencionados en los incisos anteriores, el cobro de derechos será el equivalente al del mercado que corresponda.

"El cobro que se señala en el inciso a) del presente artículo, estará sujeto a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios."

### **1. Búsqueda y consulta directa de la información.**

Como ya se mencionó, conforme al principio de gratuidad previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General y a la interpretación hecha por esta Suprema Corte en el precedente acción de inconstitucionalidad 5/2017, **la**



**búsqueda de información no puede cobrarse**, pues es contrario al principio de gratuidad y a la prohibición de discriminar por la condición económica previstos en los artículos 1o. de la Constitución General, 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>22</sup> Por esta razón, son inconstitucionales **el inciso k) de la fracción I, y el inciso d) de la fracción III, ambos del artículo 21** de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal del año dos mil diecinueve.

Por otra parte, de los artículos 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General<sup>23</sup> y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Informa-

#### <sup>22</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"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 económica, 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."

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

##### **"Artículo 24. Igualdad ante la ley**

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

#### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

##### **"Artículo 26**

"Derecho a la igualdad ante la ley y a una misma protección."

#### <sup>23</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"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.



ción Pública,<sup>24</sup> se advierte que el solo hecho de acceder a la información pública no es por sí mismo generador de cargas económicas. En ese orden de ideas, resulta también procedente declarar la invalidez del **inciso f) de la fracción I, así como el inciso g) de la fracción III, ambos del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco en comento**, pues dichos preceptos prevén el cobro de un derecho por *la consulta directa* de información, supuesto que se encuentra amparado por el principio de gratuidad al no ubicarse en ninguno de los supuestos en los que resulte procedente el cobro de una contraprestación *–materiales utilizados en la reproducción, costo de envío y la certificación de documentos–*, máxime que el acceso a la información a través de esta modalidad implica la prerrogativa que tiene toda persona para acceder a la información en la oficina habilitada para tal efecto, previa solicitud.

Por tanto, al resultar una obligación elemental para garantizar el derecho previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, es dable estimar que carece

---

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:

"...

**"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."**

<sup>24</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

#### Capítulo II

##### De las Cuotas de Reproducción

"**Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



de justificación el cobro de cantidad alguna por el simple hecho de permitir la consulta de información en posesión del sujeto obligado, incluso si ello implica el uso de algún soporte electrónico, tales como computadoras, lectores de microfilm, proyectores de acetatos, reproductores de video o audio, así como cualquier otro similar, pues ello atiende exclusivamente al formato en el que se encuentra disponible la información y no implica la reproducción de la misma, habida cuenta que los sujetos obligados cuentan con dichos soportes electrónicos previo a la solicitud que formule por el interesado.

## 2. Expedición de copias fotostáticas, impresión y escaneo de documentos.

Asimismo, tal como se determinó por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, la validez de las disposiciones que prevén cuotas por copias fotostáticas se encuentra sujeta a "verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos",<sup>25</sup> para ello, debe analizarse "si las leyes de ingresos impugnadas, o bien, sus procedimientos legislativos exponen motivos por los cuales fijaron las respectivas cuotas y, de ser así, si dichos motivos constituyen una base objetiva y razonable limitada a los gastos materiales por la reproducción de información", precisando que si bien no es indispensable que las razones de la determinación de dicha cantidad se encuentre en el procedimiento legislativo sí *pueden* preverse ahí, en la misma norma, o bien, de los antecedentes legislativos.<sup>26</sup>

De igual forma, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Federal, determinó: "que los materiales que adquieran las entidades para la reproduc-

<sup>25</sup> De acuerdo con el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública las primeras veinte hojas simples deben ser entregadas sin costo.

<sup>26</sup> Tesis 1a. CLXXIX/2007, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. LA OMISIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO DE JUSTIFICAR LAS RAZONES QUE SUSTENTAN UN TRATO DIFERENCIADO EN EL PROPIO PROCESO DE REFORMAS A UN ORDENAMIENTO LEGAL, POR SÍ MISMA, NO CONLLEVA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA."

Tesis 2a. XXVII/2009, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO DESIGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."



ción de información derivada del acceso a la información pública debe hacerse a las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes. Además, la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública."

Es conveniente precisar que dadas las similitudes fácticas que guarda la entrega de información a través de fotocopias con otros supuestos, tales como la impresión y el escaneo de documentos, resulta dable estimar que el parámetro antes establecido es aplicable para examinar las normas que prevén estos medios de reproducción, por ende, tratándose de este conjunto de hipótesis, se verificará que las contraprestaciones establecidas por el legislador resulten acordes con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos.<sup>27</sup>

Así, de la revisión integral de los preceptos impugnados en la especie se advierte que en ellos se fijan cuotas diversas que van desde los \$6.00 (seis pesos M.N. 00/100) hasta los \$43.00 (cuarenta y tres pesos M.N. 00/100) por copia fotostática, impresión o escaneo de documento, pero ninguna justifica los elementos que sirven de base para determinar dichas cuotas, por ejemplo el precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, etcétera. Ello es así, ya que la exposición de motivos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco no hace referencia específica del derecho por la emisión de copias, sin embargo, señala de manera genérica:

"XI. En lo que respecta a los derechos previstos en el título tercero de la Ley de Ingresos, las tarifas reflejan en términos generales la inflación del 4.5% proyectada en la presente iniciativa de Ley de Ingresos del Estado.

"Aunado a lo anterior, se realizan algunas precisiones en diversos derechos, como los servicios de evaluación de impacto ambiental que se efectúan por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial; los servicios que presta

<sup>27</sup> Al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, este Tribunal Pleno determinó extender la declaratoria de invalidez decretada en relación con las copias fotostáticas al artículo 35, fracción VI, inciso e) de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala que establece un costo de 0.04 UMA por escaneo por foja.



la Dirección de Profesiones del Estado en la expedición de cédulas profesionales; se incorpora contablemente dentro del rubro de accesorios, el concepto de actualización en adeudos generados por derechos, modificaciones entre otras, que se relacionan:

"1. A fin de simplificar la atención a los ciudadanos que acuden al archivo de instrumentos públicos, en el artículo 21, fracción I, incisos a) y c), se aumentan las cuotas por el servicio de certificación, así como por la autorización y expedición de testimonios de escrituras, para incluir en ellas el costo por hoja, lo que derivará en un servicio más ágil."

Mientras que el dictamen legislativo elaborado por la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso del Estado, señala lo siguiente:

"En suma, a ello atiende el que la iniciativa de Ley de Ingresos, refleje una estimación de la recaudación moderada para 2019, en todos sus rubros, incrementando las tarifas en términos generales en un 4.5%, porcentaje que se estima, atendiendo a la inflación proyectada en los pre criterios generales de política económica para el ejercicio 2019, que considera un 3% de inflación, adicionalmente se incorpora 1.5% como diferencia de la inflación que se alcanzará en 2018 respecto al estimado inicial.

"Por otra parte, tomando en consideración que de conformidad con las disposiciones federales que rigen la presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación en este ejercicio con motivo del cambio del Gobierno Federal, el término para ello, es posterior al plazo que tiene este Ejecutivo del Estado para presentar su propia iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, por lo que en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, para el cálculo de las participaciones federales deben considerarse las estimaciones realizadas en la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que para efectos de la presente Ley de Ingresos, las proyecciones se realizaron con la metodología de extrapolación que considera el comportamiento de los últimos cinco años de los ingresos por este concepto.

"En lo general, las tarifas por los servicios que presta el Estado en las diversas dependencias **se ajustan a la inflación y a sus costos de operación**, sin que se adicionen nuevos gravámenes.



"A fin de simplificar la atención a los ciudadanos que acuden al archivo de instrumentos públicos, en el artículo **21, fracción I, incisos a) y c)**, se aumentan las cuotas por el servicio de certificación, así como por la autorización y expedición de testimonios de escrituras, para incluir en ellas al costo por hoja, lo que derivará en un servicio más ágil."

Por su parte, durante la discusión del dictamen antes referido y en relación con las normas que aquí se analizan, importa destacar lo siguiente:<sup>28</sup>

"En este entendido, tenemos que la iniciativa de decreto de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2019 señala que, de acuerdo con las perspectivas económicas del país, proyecta un incremento de las tarifas en 4.5%, porcentaje anterior que corresponde a la inflación proyectada en los pre criterios generales de políticas económicas para el ejercicio 2019.

"...

"De igual manera, con relación a las tarifas de recaudación por trámites del archivo de instrumentos públicos y del archivo general del Estado, tenemos que existe una contradicción: por un lado, no debemos perder de vista que se establece en el propio dictamen un incremento de acuerdo con la inflación, estimada en 4.5%; por otro lado, tenemos que existen incrementos de 32% y 21% en varios conceptos. Dicho de otra forma: de manera desproporcional e injustificada se aumentan contribuciones en detrimento de la economía de los jaliscienses.

"Muestra de lo anterior es el artículo 21, fracción I, incisos a) y c), de la Ley de Ingresos. En el primero de los incisos se establece la tarifa que se pagará por la expedición de copias certificadas de documentos notariales: recordando que en el año 2018 el ciudadano pagaba por este concepto la cantidad de \$494.00, ahora, en el 2019, se propone que los ciudadanos paguen \$650.00, es decir \$156.00 más de lo que se venía pagando, la cantidad anterior que ... traducida a porcentaje, corresponde a 32%; por lo tanto, es evidente que estamos ante un aumento injustificado que ni siquiera se ajusta al porcentaje de la infla-

<sup>28</sup> Intervención de la Diputa Érika Pérez García.



ción, afectando con ello de manera directa los bolsillos del ciudadano. Lo mismo ocurre con el inciso c), que establece el pago por la autorización y expedición de testimonios de escrituras, pues en el 2018 el ciudadano pagaba la cantidad de \$680.00; ahora, en el 2019, se pretende cobrar la cantidad de \$820.00, es decir \$140.00 más, que en porcentaje se traduce en 21%. Aumentos que confirman que el Ejecutivo del Estado no se preocupa por la economía de los ciudadanos, fijando un porcentaje exagerado que no está en armonía con la inflación."

A partir de lo anterior, se colige que el legislador local no justificó en términos del artículo 6o. constitucional los motivos para establecer un cobro derivado de reproducción de información pública solicitada en ejercicio del derecho al acceso a la información. En efecto, únicamente anuncian la imposición de un derecho y su ajuste con respecto a la inflación proyectada para el ejercicio dos mil diecinueve, pero no los costos de los materiales con base en los cuales se determina, por lo que no es posible afirmar si las cuotas corresponden o no al costo de los materiales que las entidades tienen permitido cobrar por acceso a la información.

Así, toda vez que el cobro de la reproducción de información establecido por el Congreso Estatal no se encuentra sustentado por una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno, sino que su determinación se realizó de forma arbitraria sin siquiera contemplar el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias, debe estimarse que se transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de **los incisos e), g), h), i) y j), fracción I, y los incisos b), c), e), f) y h), fracción III, del artículo 21; así como los incisos a), primer párrafo,<sup>29</sup> g), h) y I), de la fracción IX, del artículo 38**, los cuales prevén el pago de contraprestaciones por la expedición de fotocopias, impresiones y el escaneo de documentos, respectivamente, todos ellos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

<sup>29</sup> La porción normativa que señala "Copia simple o impresa, por cada hoja: \$6.00".



### 3. Entrega de la información a través de medios de audio, video, magnéticos o discos compactos.

Al igual que en el supuesto anterior, debe verificarse si en la misma ley de ingresos, en sus procedimientos o antecedentes legislativos existe alguna justificación de la cuota con base en el costo de los discos compactos, audio casete, video casete y disco magnético.

Al respecto, ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable apoyada en los materiales utilizados y sus costos, por lo que son inconstitucionales por violar el principio de gratuidad en materia de acceso a la información **el artículo 38, fracción IX, incisos b), c), d), e) y f), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, que prevén la entrega de información a través de discos magnéticos, discos compactos, audio casetes, y video casetes**, previo el pago de contraprestaciones que oscilan entre \$14.00 (catorce pesos M.N. 00/100) y \$96.00 (noventa y seis pesos M.N. 00/100).

Finalmente, dada la invalidez de las normas impugnadas, resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de impugnación formulados por la comisión promovente. Resulta aplicable el siguiente criterio jurisprudencial: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. RESULTA INNECESARIO PRONUNCIARSE SOBRE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ PLANTEADOS EN LA DEMANDA CUANDO SE ADVIERTE UN VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PROVOCA LA NULIDAD TOTAL DEL ACTO LEGISLATIVO IMPUGNADO."<sup>30</sup>

**SEXTO.—Efectos.** Las anteriores declaratorias de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Jalisco. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Jalisco deberá abstenerse de establecer

<sup>30</sup> Jurisprudencia P./J. 42/2013 (10a.), del Tribunal Pleno de la Décima Época, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, registro digital: 2005220, página 356 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».



derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a las acciones de inconstitucionalidad 11/2017 y 4/2018.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 21, fracción I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), fracción III, incisos b), c), d), e), f), g) y h); 38, fracción IX, incisos a), párrafo primero, b), c), d), e), f), g), h) y l), de la ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2019, publicada mediante Decreto Número 27219/LXII/18 en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—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 y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto rela-



tivos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con algunas consideraciones distintas, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, consistente en reconocérsela a la accionante para impugnar el artículo 21 en cuestión. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con algunas consideraciones distintas, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, consistente en reconocérsela a la accionante para impugnar el artículo 38 en cuestión.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto relativo al estudio, en sus partes 1, denominada "Búsqueda y consulta directa de la información", 2, denominada "Expedición de copias fotostáticas, impresión y escaneo de documentos", y 3, denominada "Entrega de la información a través de medios de audio, video, magnéticos o discos compactos", consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), fracción III, incisos b), c), d), e), f), g) y h), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2019, publicada mediante Decreto Número 27219/LXII/18 en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto relativo al estudio, en sus partes 1, denominada "Búsqueda y consulta directa de la información", 2, denominada "Expedición de copias fotostáticas, impresión y escaneo de documentos"; y 3, denominada "Entrega de la información a través de medios de audio, video, magnéticos o discos compactos", consistente en declarar la invalidez del artículo 38, fracción IX, incisos a), párrafo primero, b), c), d), e), f), g), h) y l), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2019, publicada mediante Decreto Número 27219/LXII/18 en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria 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 Jalisco, y 2) vincular al Congreso del Estado de Jalisco a que, en lo futuro, se abstenga de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, 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 seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández con



artículos adicionales para extender la invalidez, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 26, fracción XI, inciso e), y 38, fracción V, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de 2019, publicada mediante Decreto Número 27219/LXII/18 en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciocho, por ser disposiciones que prevén supuestos similares a los invalidados. Los Ministros Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dada la votación alcanzada, el Ministro ponente Pérez Dayán modificó el proyecto para eliminar la propuesta de extensión de invalidez.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

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

**Nota:** La tesis aisladas 1a. CLXXIX/2007, 2a. XXVII/2009 y 2a. LXXXIV/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, septiembre de 2007, página 384 y XXIX, marzo de 2009, página 470; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 838, con números de registro digital: 171468, 167712 y 2012524, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 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 noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 12/2019, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



En sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 12/2019, en donde declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, publicada en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de diciembre de dos mil dieciocho.

Esencialmente, en esa resolución se determinó, entre otros aspectos, que el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve debía declararse inconstitucional, toda vez que preveían el cobro de derechos por la búsqueda y consulta directa de información, la expedición de copias fotostáticas, impresión y escaneo de documentos, la entrega de información a través de medios de audio, video, magnéticos o discos compactos, los cuales vulneran el principio de gratuidad contenido en el artículo 6o. de la Constitución General.

Si bien comparto el sentido de la sentencia y la mayoría de las consideraciones, disiento de aquellas que se refieren al citado artículo, porque considero que dicho numeral no se rige por el principio de gratuidad en tanto que no está vinculado con los procedimientos para ejercer el derecho fundamental de acceso a la información.

En este orden de ideas, a continuación expondré mis objeciones respecto del numeral antes mencionado.

### **I. Parámetro de control aplicable al artículo 21 no relacionado con el derecho fundamental de acceso a la información.**

El Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 21, fracciones I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), III, incisos b), c), d) e), f), g) y h),<sup>31</sup> todos de la

<sup>31</sup> **"Artículo 21.** Los servicios de anotación, expedición de testimonios, certificaciones, búsqueda de documentos y cualquier otro que de acuerdo a las leyes respectivas deba realizar el archivo de instrumentos públicos, o los servicios que preste el archivo general del Estado, se causarán derechos conforme a la siguiente tarifa:

"I. Servicios diversos:

"a) Expedición de copias certificadas de documentos notariales, incluidos los archivos general y especial de tierras y aguas: \$650.00

"b) Por tildación y anotación en el margen del protocolo depositado en el archivo: \$89.00

"c) Por autorizar y expedir testimonio de escritura: \$820.00

"d) Por contestación de información sobre la existencia o inexistencia de disposición testamentaria: \$155.00



Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, por vulnerar el derecho de acceso a la información, por establecer cuotas por la simple búsqueda de información y por establecer tarifas sin tener una base objetiva y razonable.

Ahora bien, el artículo 6o., fracción III, constitucional<sup>32</sup> dispone que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá

"e) Fotocopia de documentos por hoja oficio o carta: \$9.00

"f) Consulta de lector microfilm, por hora: \$43.00

"g) Por impresión de microfilm: \$15.00

"h) Escaneo y/o fotografía digital, por foja, plano o fotografía: \$36.00

"i) Impresión de material digitalizado, blanco y negro, por hoja: \$16.00

"j) Impresión de material digitalizado a color, por hoja: \$18.00

"k) Búsqueda de material para escaneo o fotografía digital con equipo del usuario, por imagen: \$16.00

"l) Transcripción de escrituras o documentos: \$777.00

"m) Recepción de avisos notariales de escrituras autorizadas de conformidad con la Ley de Notariado del Estado de Jalisco, por cada uno: \$125.00

"n) Por revisar, autorizar y firmar el aviso de transmisión patrimonial para trámite ante catastro municipal: \$516.00

"II. Cualquier otro servicio del archivo de instrumentos públicos correspondientes a funciones notariales se cubrirá conforme al arancel de notarios.

"III. Archivo general del Estado:

"a) Por certificación de documentos: \$516.00

"b) Fotocopia de documentos, por hoja oficio o carta: \$9.00

"c) Escaneo y/o fotografía digital, por imagen (foja, plano o fotografía): \$38.00

"d) Búsqueda de material para escaneo o fotografía digital con equipo del usuario, por imagen: \$16.00

"e) Impresión de material digitalizado, blanco y negro, por hoja: \$16.00

"f) Impresión de material digitalizado a color, por hoja: \$18.00

"g) Consulta de lector de microfilm, por hora: \$43.00

"h) Por impresión de microfilm: \$16.00."

<sup>32</sup> "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:



acceso a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.<sup>33</sup> En el dictamen de la Cámara de Diputados se precisó que el principio de gratuidad se refiere a los procedimientos de acceso a la información como a los de acceso o rectificación de los datos personales.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las leyes locales relativas instrumentan los procedimientos de acceso a la información pública, los cuales se inician mediante la solicitud de acceso a información presentada ante la Unidad de Transparencia correspondiente, a través de los medios ahí previstos.<sup>34</sup>

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que el artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco prevé el pago de derechos por los servicios de anotación, expedición de testimonios, certificaciones y búsqueda de documentos que deba realizar el Archivo de Instrumentos Públicos, o los servicios que preste el Archivo General del Estado. Así, más allá de que la información contenida en esos archivos pudiera ser pública o no, **la cuota que pagan los solicitantes no está en función de un procedimiento de acceso a información pública.**

Lo que prohíbe el artículo 6o. constitucional es que el Estado pretenda cobrar por los servicios que deben prestarse para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, pero ello no trae aparejada la inconstitucionalidad del cobro de derechos parecidos y respecto de información que pudiera o no ser pública, pero cuya solicitud no está vinculada al procedimiento de acceso a la información.

Debe recordarse que en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018, sólo se declaró la invalidez de normas vinculadas

---

"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."

<sup>33</sup> "... La misma fracción establece **el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información** como en el de acceso o rectificación de los datos personales. **Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información,** así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información ..."

<sup>34</sup> **"Artículo 122.** Cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar solicitud de acceso a información ante la unidad de transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional."



directamente al derecho de acceso a la información, pues en ellas se preveía el pago de derechos por "documentos requeridos a través de **solicitudes de información pública**, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública", o bien, por la expedición de constancias, certificaciones y otras similares contenidas en la sección de la ley correspondiente denominada "Servicios de expedición de copias, constancias, certificaciones, reproducción de documentos **requeridos a través de solicitudes de información pública** y otras similares".

Así, se tiene que la intención del citado precedente es que todas las solicitudes de información ante las autoridades se encuentran protegidas por el principio de gratuidad, pues al margen de que ésta pudiera ser pública o no, lo que protege ese principio es el derecho a saber de las personas, que se presenta cuando instan el procedimiento de acceso a la información pública ante la Unidad de Transparencia correspondiente, pues de otra forma un gran sinnúmero de solicitudes que, en estricto sentido no emanan del ejercicio del derecho de acceso a la información, se beneficiarían en perjuicio de las arcas del Estado.

En ese sentido, si el artículo impugnado prevé el cobro de derechos que no están vinculados a los procedimientos de acceso a información pública, entonces su análisis no debe hacerse a la luz del principio de gratuidad a que se refiere el artículo 6o. constitucional. Sin que sea óbice que dicho numeral no distinga si se trata o no de solicitudes de transparencia y acceso a la información, pues con esa afirmación metodológica se invalidarían supuestos a los que podría no serles aplicable el citado principio de gratuidad.

## **II. Inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco.**

Apartándome del estándar aplicado al mencionado artículo 21, estimo que dicha disposición es inconstitucional, ahora expondré por qué considero que ese numeral, como sostiene la sentencia, debe declararse inconstitucional.

Esta Suprema Corte ha sostenido, en diversos precedentes que el principio de proporcionalidad tributaria tratándose de derechos por servicios se cumple cuando guarda una congruencia o equilibrio razonable entre la cuota y el costo que para el Estado tiene la realización del servicio prestado, pues entre ellos existe una íntima relación derivada de que el hecho generador de ese tipo de tributos lo detona –precisamente– la prestación del servicio.

Lo que se advierte de los servicios que se prestan en términos del artículo 21 impugnado son actividades concretas a cargo de las autoridades a quienes se les solicita, que se constriñen en buscar la información solicitada, permitir la consulta a través de los medios electrónicos y, en su caso, la reproducción de ésta.



Sin embargo, por esos tipos de actividades se cobran derechos diferentes, aunque podrían agotarse en el mismo momento y por la misma actividad, como es la consulta lector de microfilm y su impresión, cuya cuota es de \$43.00 más \$16.00 (\$59.00). Si el material es digitalizado con equipo del archivo (escáner o fotografía digital) la cuota es \$38.00 más \$16.00 o 18.00 (con lo que el usuario paga \$54 o \$56.00, según si se desea que fuera en blanco y negro, o a color la impresión).

Incluso, por la búsqueda del material para que sea digitalizado con el equipo del usuario se cobra \$16.00, cuya cuota es similar a la que se paga por la impresión del material blanco y negro, a color o del microfilm, y a la mitad del valor si el usuario hiciera uso del equipo del Estado.

Lo anterior demuestra que no existe una congruencia razonable entre la cuota del derecho con el costo a cargo del Estado de prestar los servicios que se cobran en términos del artículo 21 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco y, por ende, **la vulneración al principio de proporcionalidad tributaria.**

No es obstáculo que en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuestos de la ley impugnada se haga referencia a que los derechos en ella previstos contendrían una alza generalizada del 4.5% por concepto de inflación proyectada en los pre criterios generales de política económica para el ejercicio de dos mil diecinueve,<sup>35</sup> pues ello puede justificar el incremento de la cuota por la inflación de un ejercicio a otro, pero no la falta de proporcionalidad entre ésta y el costo que tiene el Estado para prestar los servicios de consulta y reproducción de la información que resguardan archivo de instrumentos públicos y el archivo general del Estado.

En ese sentido, estoy de acuerdo con la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco por vulnerar el principio de proporcionalidad tributaria, pero no en función al principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información.

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>35</sup> "... IX. En lo general, las tarifas de los servicios que presta el Estado en las diversas dependencias se ajustan a la inflación y a sus costos de operación, sin que se adicionen nuevos gravámenes.

"...

"XI. En lo que respecta a los derechos previstos en el título tercero de la Ley de Ingresos, las tarifas reflejan en términos generales la inflación del 4.5% proyectada en la presente incitativa de Ley de Ingresos del Estado ..."



**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 12/2019.

En sesión pública de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 12/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 21, fracciones I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), y III, incisos b), c), d), e), f), g) y h); 38, fracción IX, incisos a), b), c), d), e), f), g), h) y l), todos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco. La pregunta constitucional recayó en determinar si las porciones normativas impugnadas vulneraban el principio gratuidad de acceso a la información pública y la prohibición de discriminación por condición económica.

### **I. Razones de la mayoría**

La mayoría consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales. Por una parte, las normas vulneraban el principio de gratuidad de acceso a la información pública. Por otra parte, la mayoría consideró que las normas impugnadas transgredían al derecho a la no discriminación por condición económica. Lo anterior, toda vez que los costos fijados para la obtención de reproducción de la información y de acceso a la misma no se encontraban sustentados en una base objetiva ni razonable.

### **II. Razones del disenso**

Aunque compartí el sentido de la resolución, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio respecto a la extensión de los efectos que, a mi juicio, debería de haberse realizado en la sentencia.

En ese sentido, considero que los efectos de la declaratoria de invalidez deberían de extenderse a los artículos 26, fracción XI, inciso e) y al artículo 38, fracción V, en la porción normativa "V. El fotocopiado de los libros de Registro Público de la Propiedad y de Comercio, o documentos con ellos relacionados, por cada foja: \$8.00", ambos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

La extensión de invalidez a estos artículos se proponía originalmente en la consulta puesta a consideración en la sesión indicada. Sin embargo, ello no alcanzó votación idónea, pues únicamente obtuvo seis votos favorables, por lo que no se reflejó la sentencia. Así, a pesar de compartir el sentido de esta resolución



únicamente dejo constancia de lo que a mi juicio debería de constituir una posible extensión por invalidez.

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 12/2019.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2019, en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, determinó declarar la invalidez de los artículos 21, fracción I, incisos e), f), g), h), i), j) y k), fracción III, incisos b), c), d), e), f), g) y h); 38, fracción IX, incisos a), primer párrafo, b), c), d), e), f), g), h) y l), todos de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, disposiciones que, con acuerdo, son violatorias del principio de gratuidad contenido en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución General.

El estudio de este asunto fue construido con base en las consideraciones de la diversa acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018,<sup>36</sup> centrándose en la violación al principio de gratuidad alegada; no obstante, también se adujo la vulneración al principio de prohibición de no discriminación por razón de la situación económica del solicitante.

De modo que, ante esa circunstancia, estimo que hubiera sido pertinente realizar el análisis correspondiente para concluir también en la inconstitucionalidad por esa razón, pues, incluso, en el proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información se destacó que la gratuidad constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para expresar los motivos adicionales de invalidez que considero debieron examinarse.

Este voto se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>36</sup> Resueltas el seis de diciembre de dos mil dieciocho. Asuntos en los cuales se examinaron diversos preceptos contenidos en leyes de ingresos de distintos Municipios del Estado de San Luis Potosí.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA, ANTE LA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ QUE PUEDE SURTIR EFECTOS RETROACTIVOS.**

**II. DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. LA ESPECIAL PROTECCIÓN DE LA QUE GOZAN DERIVA TANTO DEL CONTENIDO FORMAL DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO DE LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LOS ÓRGANOS REGIONALES E INTERNACIONALES SOBRE LAS REGLAS Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES QUE RIGEN AQUÉLLOS.**

**III. DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. AUNQUE EL *CORPUS JURIS* EN LA MATERIA NO SE REFIERE PROPIAMENTE A TRATADOS INTERNACIONALES, SE CONSTITUYE POR NORMAS Y RESOLUCIONES QUE FORMAN PARTE DEL DERECHO INTERNACIONAL Y HAN SIDO UTILIZADAS EN EL MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE AQUÉLLOS A FIN DE INTERPRETAR LAS DISPOSICIONES CONVENCIONALES.**

**IV. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. NOTAS ESENCIALES.**

**V. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. ALCANCES Y PARTICULARIDADES NORMATIVAS DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN CORRELACIÓN CON EL *CORPUS JURIS* DE LA NIÑEZ.**

**VI. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE LO RIGEN.**

**VII. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL. SUS ALCANCES EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO.**

**VIII. RESTRICCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL. REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA SU VALIDEZ.**



**IX. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL. EN EL CASO DE LOS MENORES DE EDAD, SE ROBUSTECE POR EXISTIR UNA SERIE DE DERECHOS QUE ESTÁN ASIGNADOS ESPECÍFICAMENTE A ÉSTOS POR SER PERSONAS EN DESARROLLO.**

**X. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL. EXISTE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL PARA RESTRINGIR EL DEL ADOLESCENTE EN CASO DE FLAGRANCIA, PERO SÓLO EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XI. PRINCIPIO DE EXCEPCIONALIDAD. OPERA EN LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD DE FORMA PREVENTIVA O COMO SANCIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA JUVENIL O JUDICIALIZACIÓN.**

**XII. DETENCIÓN EN FLAGRANCIA DE ADOLESCENTES. SÓLO PUEDE OCURRIR DE MANERA EXCEPCIONAL Y RESPECTO DE LOS MENORES QUE PUEDEN SER SUJETOS AL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.**

**XIII. DETENCIÓN EN FLAGRANCIA DE MENORES DE DOCE AÑOS. ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE QUE SEAN SUJETOS DE ELLA, LA AUTORIDAD POLICIACA DEBE EJERCER OTRO TIPO DE MEDIDAS CON LAS QUE DARÁ CUENTA AL MINISTERIO PÚBLICO PARA QUE ÉSTE LLEVE A CABO LA INDAGATORIA DE LOS HECHOS QUE SE ESTIMAN DELICTIVOS.**

**XIV. DETENCIÓN EN FLAGRANCIA DE ADOLESCENTES. OBLIGACIONES ADICIONALES TRATÁNDOSE DE ÉSTOS.**

**XV. DERECHO AL DEBIDO PROCESO ESPECÍFICO DE LOS NIÑOS. GARANTÍAS QUE ABARCA.**

**XVI. DETENCIÓN EN FLAGRANCIA DE MENORES DE DOCE AÑOS. LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA LOCUCIÓN "PERSONA DETENIDA EN FLAGRANCIA", PREVISTA EN UNA NORMA, NO ES SUFICIENTE PARA SOLVENTAR LA POSIBILIDAD DE QUE SEA ENTENDIDA EN EL SENTIDO DE QUE UN MENOR DE DOCE AÑOS ESTARÁ SUJETO A LA CONDICIÓN**



**CONSTITUCIONAL DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA PERSONA DETENIDA EN FLAGRANCIA", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XVII. CUSTODIA POLICIAL DE MENORES. LA ÚNICA FORMA EN LA QUE UNA PERSONA SE SUJETE A ÉSTA ES CUANDO SE ENCUENTRA DETENIDA PROVISIONALMENTE, POR LO QUE LA NORMA QUE LA REGULA NO PUEDE INCLUIR A LOS MENORES DE DOCE AÑOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN VII, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NIÑOS", "NIÑAS" Y "FEDERAL", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XVIII. CUSTODIA POLICIAL DE ADOLESCENTES. INCOMPETENCIA DEL LEGISLADOR LOCAL PARA REGULAR LA QUE SE LLEVA A CABO ENTANTO AQUÉLLOS SEAN PUESTOS A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA PERSONA DETENIDA EN FLAGRANCIA", Y VII, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NIÑOS", "NIÑAS" Y "FEDERAL", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XIX. DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. PROHIBICIÓN A LOS AGENTES DE LAS POLICÍAS DE EXHIBIR, EXPONER, PUBLICAR O DIVULGAR TODA GRABACIÓN, FILMACIÓN, IMAGEN O CUALQUIER OTRA INFORMACIÓN RELACIONADA CON AQUEL GRUPO DE PERSONAS (ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XX. DERECHOS HUMANOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. LA PROHIBICIÓN DE EXHIBIR, EXPONER, PUBLICAR O DIVULGAR TODA GRABACIÓN, FILMACIÓN, IMAGEN O CUALQUIER OTRA INFORMACIÓN RELACIONADA CON AQUEL GRUPO DE PERSONAS OPERA DE MANERA TRANSVERSAL EN LAS FUNCIONES DE LOS AGENTES DE LA POLICÍA (ARTÍCULO 24 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**



**XXI. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE TANTO REGLAS DE FORMA PARA UNA RESTRICCIÓN PROVISIONAL DE AQUÉL COMO REQUISITOS Y ACTOS QUE DEBEN REALIZARSE DESPUÉS DE UNA DETENCIÓN.**

**XXII. DETENCIÓN EN FLAGRANCIA DE ADOLESCENTES. OBLIGACIÓN DE LIBERAR A UN ADOLESCENTE SI LA QUERRELLA RESPECTIVA NO ES PRESENTADA DENTRO DE LAS DOCE HORAS SIGUIENTES A SU DETENCIÓN (ARTÍCULO 42, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXIII. DETENCIÓN EN FLAGRANCIA DE ADOLESCENTES. LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTÁN FACULTADAS PARA REDUCIR EL PLAZO MÁXIMO DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA RETENER UNA PERSONA, PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN BENEFICIO DE LOS MENORES (ARTÍCULO 42 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXIV. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. POSTULADOS QUE LO RIGEN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.**

**XXV. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. EL CÓDIGO RELATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN ESTABLECE LA PRESUNCIÓN DE MINORIDAD RESPECTO DE UN ADOLESCENTE, NIÑO O NIÑA (ARTÍCULO 33, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXVI. DETENCIÓN DE MENORES. INMEDIATA LIBERTAD DE LA PERSONA CUYA EDAD MENOR DE DOCE AÑOS SEA COMPROBADA DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCESO (ARTÍCULO 33, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXVII. DETENCIÓN DE ADOLESCENTES. PRÓRROGA DEL PLAZO MÁXIMO PARA DEJAR EN LIBERTAD O SUJETAR A PROCESO A AQUÉLLOS (AR-**



**TÍTULO 50 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXVIII. INTERNAMIENTO PREVENTIVO DE ADOLESCENTES. PRINCIPIOS QUE RIGEN LAS MEDIDAS CAUTELARES PRIVATIVAS DE LIBERTAD.**

**XXIX. INTERNAMIENTO PREVENTIVO DE ADOLESCENTES. CONSTITUYE UNA GENUINA MEDIDA CAUTELAR QUE BUSCA SALVAGUARDAR LOS DERECHOS QUE LES CORRESPONDEN POR SER PERSONAS EN DESARROLLO (ARTÍCULOS 28 Y 56 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXX. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES IMPUESTO EN SENTENCIA. ES UNA MEDIDA PERMITIDA CONSTITUCIONALMENTE (ARTÍCULOS 28, PÁRRAFO PRIMERO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "INTERNAMIENTO", "MEDIDAS CAUTELARES" Y "MENOS GRAVOSAS SIEMPRE QUE SEA POSIBLE", Y 114 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXXI. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES IMPUESTO EN SENTENCIA. SU FINALIDAD ES LA REINSERCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ADOLESCENTES, Y NO LA LIMITACIÓN DE SU LIBERTAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LIMITAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE ADOLESCENTES O ADULTOS JÓVENES, DE MODO", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXXII. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES IMPUESTO EN SENTENCIA. NINGUNA NORMA APLICABLE A LOS ADOLESCENTES SUJETOS A RESPONSABILIDAD PENAL PUEDE DEJAR UN MARGEN DE APRECIACIÓN PARA QUE EL INTÉRPRETE VALORE QUE EL FIN AQUÉL ES RESTRINGIR LA LIBERTAD COMO UNA ESPECIE DE SANCIÓN POR PARTE DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LIMITAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE ADOLESCENTES O ADULTOS JÓVENES, DE MODO", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**



**XXXIII. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES IMPUESTO EN SENTENCIA. LAS NORMAS QUE REGULAN LAS CONDICIONES GENERALES DE SU EJECUCIÓN DEBEN INTERPRETARSE SISTEMÁTICAMENTE CON AQUELLAS QUE BUSCAN SATISFACER LAS EXIGENCIAS DEL *CORPUS JURIS* DE LA NIÑEZ (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LIMITAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE ADOLESCENTES O ADULTOS JÓVENES, DE MODO", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXXIV. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES. OBLIGACIÓN DEL PERSONAL DE LOS CENTROS EN LOS QUE SE EJECUTE DE INFORMAR AL JUEZ ESPECIALIZADO DE CUALQUIER DISCAPACIDAD QUE PRESENTEN AQUELLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 115, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENTAL", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXXV. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES. EL ENFOQUE DEL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD PREVÉ QUE ÉSTA SEA CONSIDERADA COMO UNA DESVENTAJA CAUSADA POR LAS BARRERAS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL AL NO ATENDER ADECUADAMENTE LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS CON DIVERSIDAD FUNCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 115, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENTAL", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXXVI. INTERNAMIENTO DOMICILIARIO DE ADOLESCENTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN FACULTADES PARA CONTEMPLARLO CON MOTIVO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE AQUELLOS.**

**XXXVII. INTERNAMIENTO DOMICILIARIO DE ADOLESCENTES. INVALIDEZ DE LA NORMA QUE LE ATRIBUYE LA FINALIDAD DE PRIVAR DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO EN LOS LÍMITES DEL PROPIO DOMICILIO", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**



**XXXVIII. INTERNAMIENTO EN TIEMPO LIBRE DE ADOLESCENTES. INVALIDEZ DE LA NORMA QUE LE ATRIBUYE LA FINALIDAD DE PRIVAR DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO EN FORMA INTERMITENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 118, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN INTERMITENTE DE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XXXIX. INTERNAMIENTO DE ADOLESCENTES IMPUESTO EN SENTENCIA. LA CONSIDERACIÓN DE LAS OBLIGACIONES LABORALES Y EDUCATIVAS PARA DETERMINAR DICHA MEDIDA Y SU TEMPORALIDAD DEBE CATEGORIZARSE COMO UNA CONDUCTA OBLIGATORIA Y NO COMO UNA PERMISIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 118, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN LO POSIBLE", DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XL. PRESTACIÓN DE SERVICIOS A FAVOR DE LA COMUNIDAD IMPUESTA EN SENTENCIA A ADOLESCENTES. OBLIGACIÓN DE ESTABLECER ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD COMO SANCIÓN PARA LOS ADOLESCENTES DECLARADOS CULPABLES DE INFRINGIR LAS LEYES PENALES (ARTÍCULO 85 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XLI. PRESTACIÓN DE SERVICIOS A FAVOR DE LA COMUNIDAD IMPUESTA EN SENTENCIA A ADOLESCENTES. TIENE RESPALDO CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 85 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XLII. PRESTACIÓN DE SERVICIOS A FAVOR DE LA COMUNIDAD IMPUESTA EN SENTENCIA A ADOLESCENTES. CONSTITUYE UNA MEDIDA DE ORIENTACIÓN QUE BUSCA SATISFACER LOS PRINCIPIOS DE INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, REINSERCIÓN SOCIAL Y FAMILIAR Y DE MÍNIMA INTERVENCIÓN (ARTÍCULO 85 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XLIII. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. PRETENDE SATISFACER LOS DERECHOS A LA DIGNIDAD HUMANA, A LA**



**INTEGRIDAD PERSONAL, A LA LIBERTAD PERSONAL O AL NIVEL MÁS ALTO DE SALUD, ENTRE OTROS.**

**XLIV. DIGNIDAD HUMANA. SUS ALCANCES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.**

**XLV. DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL. CUANDO SE TRATA DE NIÑOS PRIVADOS DE LA LIBERTAD, IMPONE AL ESTADO LA OBLIGACIÓN DE ASUMIR SU POSICIÓN ESPECIAL DE GARANTE CON MAYOR CUIDADO Y RESPONSABILIDAD Y DE TOMAR MEDIDAS ESPECIALES ORIENTADAS AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR.**

**XLVI. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE DE SALUD. NO DEBE ENTENDERSE ÚNICAMENTE COMO UN DERECHO A ESTAR SANO, SINO QUE ENTRAÑA OTRA SERIE DE LIBERTADES Y DERECHOS.**

**XLVII. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. SU VALIDEZ DEBE ANALIZARSE CON GRAN RIGUROSIDAD, POR LOS EFECTOS ADVERSOS QUE TIENE EN LA INTEGRIDAD Y SALUD FÍSICA Y MENTAL DE AQUEL GRUPO DE PERSONAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XLVIII. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. SE CONSIDERA *PRIMA FACIE* COMO UN TRATO CRUEL, INHUMANO Y DEGRADANTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**XLIX. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. LA MERA IDEA DE UNA MEDIDA DISCIPLINARIA CONSISTENTE EN AQUEL, SIN UNA RAZÓN CONSTITUCIONAL QUE LA JUSTIFIQUE, CONTRAVIENE LAS PREMISAS QUE SOSTIENEN EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**L. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. LA PROHIBICIÓN DE INCOMUNICACIÓN NO CONSTITUYE ELEMENTO ADICIONAL ALGUNO A SU FORMA**



**DE EJECUCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LI. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. LA PREVISIÓN DE DICHA MEDIDA CON UNA GENERALIDAD TAL QUE PERMITE QUE SUS ELEMENTOS MÍNIMOS DE REGULACIÓN SEAN DESCRITOS EN UN REGLAMENTO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LII. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. INVALIDEZ DE SU PREVISIÓN SIN REVISIÓN JUDICIAL DIRECTA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LIII. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. LA POSIBILIDAD DE PRESENTAR UNA QUEJA ADMINISTRATIVA DURANTE SU EJECUCIÓN NO CONSTITUYE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN PARA OBJETARLO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LIV. AISLAMIENTO DE ADOLESCENTES. LA ATRIBUCIÓN DE UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE VERIFICAR LAS CONDICIONES FÁCTICAS EN QUE SE LLEVARÁ A CABO NO ES UN ELEMENTO PARA DETERMINAR SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 11, FRACCIONES XIX Y XX, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LV. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. LA DEFINICIÓN DE "VÍCTIMA" EN SU ÁMBITO REGULATORIO ES UN ASPECTO QUE EL LEGISLADOR LOCAL PODÍA ABARCAR A LA FECHA DE EMISIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA, AL NO EXISTIR ENTONCES UNA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE RESERVARA A LA FEDERACIÓN LA**



**EMISIÓN DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE VÍCTIMAS (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XIV, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LVI. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. LA DIFERENCIACIÓN CONCEPTUAL ENTRE VÍCTIMAS DIRECTAS Y OFENDIDOS COINCIDE CON LA FORMA EN QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS HACE REFERENCIA A ESTOS DOS SUJETOS DEL PROCESO PENAL (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XIV, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LVII. SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. LA COINCIDENCIA MATERIAL DE LA DEFINICIÓN DE "VÍCTIMA", EN SU ÁMBITO REGULATORIO, CON LO DISPUESTO EN LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS EVITA UNA AFECTACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ARTÍCULO 8, FRACCIÓN XIV, DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, FRACCIONES XIX Y XX; 23, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA PERSONA DETENIDA EN FLAGRANCIA", Y VII, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NIÑOS", "NIÑAS" Y "FEDERAL"; 113, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LIMITAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE ADOLESCENTES O ADULTOS JÓVENES, DE MODO"; 115, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENTAL"; 116, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO EN LOS LÍMITES DEL PROPIO DOMICILIO"; Y 118, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN INTERMITENTE DE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y", Y TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN LO POSIBLE"; DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**



**LIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, FRACCIONES XIX Y XX; 23, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA PERSONA DETENIDA EN FLAGRANCIA", Y VII, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NIÑOS", "NIÑAS" Y "FEDERAL"; 113, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LIMITAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE ADOLESCENTES O ADULTOS JÓVENES, DE MODO"; 115, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENTAL"; 116, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO EN LOS LÍMITES DEL PROPIO DOMICILIO"; Y 118, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN INTERMITENTE DE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y", Y TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN LO POSIBLE"; DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**LX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11, FRACCIONES XIX Y XX; 23, FRACCIONES VI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE LA PERSONA DETENIDA EN FLAGRANCIA", Y VII, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NIÑOS", "NIÑAS" Y "FEDERAL"; 113, PÁRRAFO TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LIMITAR LA LIBERTAD DE TRÁNSITO DE ADOLESCENTES O ADULTOS JÓVENES, DE MODO"; 115, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENTAL"; 116, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE TRÁNSITO EN LOS LÍMITES DEL PROPIO DOMICILIO"; Y 118, PÁRRAFOS SEGUNDO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LA FINALIDAD DE ESTA MEDIDA ES LA PRIVACIÓN INTERMITENTE DE LA LIBERTAD DE TRÁNSITO Y", Y TERCERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EN LO POSIBLE"; DEL CÓDIGO DE JUSTICIA ESPECIALIZADA PARA ADOLESCENTES DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2015. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 12 DE MARZO DE 2019. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

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

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 8/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.

**I. Antecedentes y trámite de la demanda**

1. **Presentación de la demanda.** El veintiséis de enero de dos mil quince, mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el representante de la aludida comisión promovió una acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 8, fracción XIV, 11, fracciones XIX y XX, 23, fracciones VI y VII, 24, 28, 33, último párrafo, 42, último párrafo, 50, 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124, todos del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, publicados a través del Decreto Número 472, el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

2. En estas disposiciones, por una parte, se regula la definición de víctima para efectos de la ley (artículo 8), se establece la medida disciplinaria de aislamiento en caso que sea estrictamente necesario para evitar o resolver actos de violencia grave y se reconoce el derecho del adolescente aislado a que se resuelva, de forma breve, la duración de esta medida (artículo 11, fracciones XIX y XX) y, por otra parte, se prevén las atribuciones y deberes de



los agentes de policía que, en ejercicio de sus funciones, tengan contacto con niños, niñas y adolescentes (artículos 23, fracciones VI y VII, y 24); la obligación de poner en libertad a la persona a la que se le imputa la comisión de un delito en caso de que, en el transcurso del proceso, se compruebe que ésta es menor de doce años de edad (artículo 33, segundo párrafo); y la posibilidad de detener en caso de flagrancia y la retención del adolescente por doce horas en caso de delitos que requieran querrela (artículo 42). Asimismo, se prevén como medidas de sanción diversos grados de internamiento, definidos como "la privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes" y la prestación de servicios a la comunidad (artículos 28, 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124), así como la regulación del procedimiento frente al Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes (artículo 50).

3. Al respecto, se señalaron como preceptos transgredidos los artículos 1o., 11, 14, 16, 18, 19 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución General"); 3, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5, 7, 8 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9, 10, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 3, 7, 8, 9, 16, 19, 27, 37 y 40 de la Convención sobre Derechos del Niño.

4. **Conceptos de invalidez.** En dicha demanda, la comisión accionante explicó los antecedentes de la ley reclamada, hizo referencia a la oportunidad y legitimación y al marco jurídico nacional e internacional aplicable en la materia y, después, expuso sus argumentos de inconstitucionalidad en un apartado que denominó de "introducción" y en cuatro conceptos de invalidez al tenor que sigue:

a) **Introducción.** Como un punto general, la comisión promovente advierte que existe una falta de claridad en los sujetos a los que va destinado ese ordenamiento reclamado, ya que al utilizarse recurrentemente los términos "niños", "niñas" o "adultos jóvenes" se prevén como destinatarios a personas menores de doce años y a mayores de dieciocho años, cuando en realidad la normatividad se encuentra destinada únicamente a regular un sistema de naturaleza especial para los adolescentes (personas entre doce y dieciocho años). Los menores de



doce años (niños o niñas) están exentos de la responsabilidad penal y las personas que se encuentran entre dieciocho y veinticinco años (adultos jóvenes) se encuentran más bien sujetos al sistema penal para adultos. Estos argumentos los relaciona con lo que va a exponer en su tercer concepto de invalidez.

b) En esta misma sección de la demanda, se hace un resumen sobre qué artículos y principios constitucionales se vieron transgredidos por los preceptos cuestionados, razonamientos en los que se abunda en los siguientes cuatro conceptos de invalidez:

c) **Primero.** En este apartado se argumenta que el artículo 8, fracción XIV, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán es violatorio de los artículos 1o. y 20, apartado C, fracciones I a VII, de la Constitución General, dado que establece una definición vaga e imprecisa del concepto de "víctima". Lo anterior en razón de que carece de diversos elementos conceptuales que se establecen sobre dicho concepto en el artículo 4o. de la Ley General de Víctimas (referencia a víctimas directas, indirectas y potenciales).

d) Para la comisión, el código impugnado no regula los supuestos de víctimas indirectas o potenciales y ni siquiera prevé una definición completa de lo que debe entenderse como víctima directa, desprotegiendo a las víctimas indirectas, potenciales y a los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos.

e) Para la promovente, si la Ley General de Víctimas emitida por el Congreso de la Unión ya definió el concepto de "víctima", los Congresos Estatales deben atender a dicha conceptualización e, incluso, a los aspectos que se regulan en la propia ley. Por ello, a juicio de la comisión, el hecho de no considerar como víctimas a las regidas por la legislación general conlleva una privación a esas personas de los derechos mencionados en la normatividad general y, a su vez, a los establecidos para las víctimas en el artículo 20, apartado C, fracciones I a VII, de la Constitución General, con lo cual no se está garantizando ni protegiendo los derechos humanos de las víctimas de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.



f) **Segundo.** El artículo 11, fracciones XIX y XX, del código local resulta violatorio de los artículos 1o. y 18 constitucionales, 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

g) Ello es así, ya que autoriza como medida disciplinaria la aplicación del aislamiento cuando sea "*estrictamente necesario para evitar o resolver actos de violencia grave, generalizada o amotinamiento en los que el adolescente o adulto joven esté directamente involucrado*". Desde el punto de vista de la promovente, tal aislamiento es violatorio de la dignidad humana, del derecho de integridad personal, física y mental, de los principios de reintegración social y familiar, de la protección integral de las personas, del interés superior de los adolescentes, así como de la prohibición de los tratos crueles e inhumanos.

h) Para apoyar tal postura, la comisión accionante destaca que el artículo 18 constitucional prevé la formación de un sistema integral de justicia para adolescentes, donde se instituye el derecho de los adolescentes en internamiento a ser tratados con dignidad, otorgándoseles los mismos derechos fundamentales que la Constitución General prevé para los mayores de dieciocho años, así como aquéllos reconocidos a los menores de edad por su especial condición de personas en desarrollo.

i) De igual manera enfatiza que diversos tratados internacionales reconocen y protegen el derecho a la integridad personal y el derecho a que toda persona privada de su libertad sea tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente a la persona; lo que se ve reflejado en la tesis P. LXIV/2010, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "DERECHOS A LA INTEGRIDAD PERSONAL Y AL TRATO DIGNO DE LOS DETENIDOS. ESTÁN TUTELADOS CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE Y SON EXIGIBLES INDEPENDIENTEMENTE DE LAS CAUSAS QUE HAYAN MOTIVADO LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD."

j) Bajo esas premisas, se argumenta que la medida de aislamiento, impuesta como una medida de corrección disciplinaria que implica apartar a una persona de otras, privándola del acceso a contacto humano (que se consuma



de modo irreparable), ha sido clasificada por la comunidad internacional como tratos crueles, inhumanos o degradantes, pues aunque pueda perseguir una finalidad que la justifique, por sus condiciones, duración y efectos pone, en una situación de vulnerabilidad a la persona sobre la que se aplica.

k) El aislamiento puede resultar perjudicial para la salud psicológica de los detenidos y en nada favorece a la reintegración social y familiar, principios que rigen el sistema integral de justicia para adolescentes. Además, tal medida no se puede justificar por las necesidades de seguridad ni por cualquier otro motivo, dado que se opone a la protección integral e interés superior del adolescente como persona en desarrollo.

l) Al respecto, se destaca que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido sobre la práctica de aislamiento que por sí misma constituye una forma de tratamiento cruel e inhumano, lesiva de libertad psíquica y moral de la persona. En particular, se transcribe lo resuelto en el *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Criterios que, a decir de la promovente, debe ser observado obligatoriamente por todas las autoridades en los tres órdenes de gobierno del Estado Mexicano. Cita para su exacta observancia la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

m) Aunado a lo anterior, se aduce que diversos organismos internacionales, como la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el Comité contra la Tortura, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y el Comité de los Derechos del Niño, también han declarado que el aislamiento solitario debe ser estrictamente prohibido al constituir un trato cruel, inhumano y degradante (razonamientos que también se ve reflejado en las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad en sus párrafos 66 y 67). En ese aspecto, se añade que con la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once, se estableció un nuevo bloque de constitucionalidad, así como el principio pro persona como rector de la interpretación y aplicación de normas jurídicas; consecuentemente, las autoridades del país deben ejercer *ex officio* el control de convencionalidad para aplicar, en sus respectivos ámbitos competenciales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.



n) **Tercero.** Los artículos 23, fracciones VI y VII, 24, 33, último párrafo, 42, último párrafo y 50 impugnados del código local configuran una violación al principio pro persona, de presunción de inocencia, presunción de minoridad, así como los derechos de seguridad jurídica y la libertad personal contenidos en los artículos 1o., 14, 16, 18, 19 y 20 de la Constitución General; 3, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 5, 7, 8 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 9, 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este concepto se divide en tres sub-apartados.

o) Primer sub-apartado. La promovente alega que los artículos 23, fracciones VI y VII, 24 y 33, último párrafo, del código local permiten implícitamente la detención de niños e incluso, su retención y sometimiento a proceso, violando los principios de presunción de inocencia y de minoridad. De manera preliminar se recalca que el principio pro persona, previsto en el artículo 1o. constitucional, tiene dos fuentes primigenias: los derechos fundamentales reconocidos en la misma Constitución y aquéllos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Así, las premisas contenidas en el artículo 18 constitucional para el sistema integral para adolescentes se complementan con los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño, reconocidos internacionalmente.

p) Asimismo, se explica que las normas convencionales (en particular, lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño) disponen, por una parte, que a todo niño del que se alegue que ha infringido o se ha acusado de infringir las leyes penales se le debe garantizar la presunción de inocencia y, por otra parte, estipulan la obligación de establecer una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para delinquir; en este último supuesto, tratándose de menores por debajo de la mínima, se dice que hay un deber de adoptar medidas para tratarlos sin recurrir a procedimientos judiciales. Al respecto, se detalla que la Constitución General, al disponer la implementación del sistema integral de justicia para adolescentes, generó diversas categorías de niños y adolescentes. En tal categoría de adolescentes, divide en grupos de edad: i) entre doce y menores de catorce años y ii) de catorce años a menores de dieciocho. En cambio, las personas menores de doce años quedan exentas de responsabilidad penal y no pueden ser sujetos del sistema



integral de justicia para adolescentes, sino que únicamente pueden ser sujetos de asistencia y de habilitación.

q) Con fundamento en lo anterior, la comisión accionante señala que los artículos impugnados del código local permiten –de manera inconstitucional– la detención de niños y niñas. El artículo 3, en su fracción IX, define niño o niña como "*toda persona menor de doce años de edad*". Consecuentemente, los artículos 23, fracciones VI y VII, y 24 impugnados convierten a los niños en sujetos del sistema de justicia para adolescentes. Se insiste, los niños y niñas no pueden estar contemplados en el código en análisis y menos cuando lo hacen para disponer que los agentes de policía, en ejercicio de sus funciones, podrán detener niños alegando un supuesto de flagrancia (artículo 23, fracción VI); podrán mantenerlos bajo su custodia, en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes (artículo 23, fracción VIII); o podrán obtener grabaciones, filmaciones, imágenes o cualquier otra información relacionada con niñas o niños siempre y cuando no lo divulguen (artículo 24).

r) Por su parte, se alega que el artículo 33, último párrafo, impugnado atenta contra la presunción de minoridad, ya que permite que una persona de la que no se tenga certeza sobre su edad sea sometida a proceso hasta que se compruebe su minoría de edad, poniéndose hasta entonces en inmediata libertad para que sea devuelta la custodia de quien legalmente la ejerza o, en su caso, se notifique a las instituciones dedicadas a la atención de la infancia.

s) Segundo sub-apartado. El artículo 42, último párrafo, reclamado del código local, al prever que cuando se detenga a una persona por un hecho que requiera querrela de parte ofendida será informado inmediatamente a quien pueda presentarla y, si éste no lo hace en el término de doce horas siguientes a la detención, el adolescente será puesto en libertad sin menoscabo que el Ministerio Público pueda otorgar la libertad bajo caución, configura una violación al principio pro persona, de presunción de inocencia, legalidad, así como a las formalidades esenciales del procedimiento, los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad personal.

t) Partiendo de la interpretación de los distintos supuestos constitucionales de restricción de la libertad personal y de las diferencias entre denuncia y que-



rella, la comisión concluye que el precepto cuestionado permite de manera irregular que una persona, entre doce y dieciocho años, sea detenida y privada de su libertad sin que sean satisfechos los requisitos de procedibilidad; lo cual implica, a su juicio, que incluso en casos donde el delito sea perseguible por querrela, puede retenerse al adolescente por doce horas, tiempo en el que se intentará localizar al afectado para determinar si desea o no prestar formal querrela en contra del presunto adolescente infractor. De igual manera, alude que el derecho del adolescente a ser informado sin demora y personalmente sobre las razones por las que se le detiene también es vulnerado por el artículo impugnado, dado que no se puede informar de lo que se le acusa porque no existe acusación por quien tiene la facultad de hacerlo.

u) Asimismo, para la promovente, el artículo impugnado auspicia que la figura de flagrancia sea aplicable a los delitos perseguibles por querrela, aun cuando técnicamente es admisible sólo para otros delitos. A su vez, el precepto impugnado decreta arbitrariamente la detención de adolescentes hasta por doce horas, sin que exista causa justificada, priva de la libertad a los adolescentes sin mediar orden de aprehensión y provoca entonces una detención arbitraria al no requerirse requisito alguno para llevar a cabo la respectiva detención, atentando contra la presunción de inocencia.

v) Tercer sub-apartado. Por último, se afirma que el artículo 50 cuestionado del código local, en su tercer párrafo, en la parte que señala que en un plazo máximo de setenta y dos horas se determinará la libertad o sujeción a proceso del adolescente y que, tal plazo, podrá prorrogarse hasta por un tiempo igual, resulta violatorio de los artículos 14 y 19 de la Constitución General en tanto que, por un lado, omite clarificar que esa prórroga sólo podrá ser solicitada por el adolescente como garantía constitucional y, por otro lado, permite entonces que la autoridad jurisdiccional de la entidad federativa prorrogue la detención del adolescente a petición de cualquiera de las partes intervinientes en el proceso (Ministerio Público, víctima o Juez de oficio), incidiendo en las formalidades esenciales del procedimiento.

w) **Cuarto**. Los artículos 28, 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124 del código local violentan los principios del sistema integral de justicia para adolescentes previstos en los artículos 18 constitucional y 40 de



la Convención sobre los Derechos del Niño, ya que otorgan el carácter de pena privativa y no de medidas de orientación, protección y tratamiento a las medidas de internamiento y a la sanción consistente en la prestación de servicios a la comunidad. A decir de la promovente, las normas constitucionales y convencionales citadas establecen que a los adolescentes sólo pueden aplicarse medidas de orientación, protección y tratamiento. No obstante, al señalarse normativamente en Michoacán que la finalidad de la medida de internamiento es privar de la libertad de tránsito al adolescente, se provoca un alejamiento con el fin constitucionalmente legítimo que contempló el Constituyente para el sistema integral de justicia para adolescentes: imponer la medida más benigna posible entre todas las medidas que reúna la característica de idoneidad.

x) Dicho de otra manera, se sostiene que concebir el internamiento como una medida *restrictiva* de la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes atenta contra las finalidades constitucionales de dicho sistema, al tener un fin más punitivo que orientador para el adolescente. En ese contexto, se destaca que el Tribunal Pleno ha señalado que el sistema integral de justicia para adolescentes se rige por el principio de mínima intervención que tiene tres vertientes: i) alternatividad [tratar de resolverse el menor número de conflictos a nivel judicial en términos del artículo 40, apartado 3, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño]; ii) internación como medida más grave (sólo para los delitos más graves) y iii) breve término de la medida de internamiento (tiempo máximo de la medida de internamiento que debe entenderse como el tiempo necesario e indispensable para lograr el fin de rehabilitación del adolescente). Criterio que se ve reflejado en la tesis de rubro: "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Para la comisión accionante, estos lineamientos fueron desatendidos por los preceptos reclamados que prevén la medida de internamiento.

y) De la misma forma sucede respecto al artículo 85 cuestionado, el cual prevé la prestación de servicios a la comunidad sin que se fijen los rangos de edad mínimos, pues de acuerdo con el artículo 5o., en relación con el artículo 123, apartado A, ambos de la Constitución General, no puede ser aplicado a los menores entre doce y menos de catorce años cumplidos por no tener la edad



laboral constitucionalmente permitida, además de que dicha prestación de servicios tampoco encuadra dentro de las medidas de orientación, protección y tratamiento.

z) Para la comisión promovente, las medidas aplicables a los adolescentes que infringen la ley penal devienen de la incorporación al sistema jurídico de la Convención de los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores ("Reglas de Beijing"; en particular, se destacan las reglas 13, 19 y 26), las Reglas Mínimas sobre Medidas no Privativas de la Libertad ("Reglas de Tokio"; en particular, se destaca las reglas 13 y 19) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad ("Reglas de La Habana"; en particular, se destacan las reglas 12, 17, 32 y 38).

aa) De acuerdo a este conjunto de reglas, las finalidades primordiales de las medidas de internamientos son la capacitación y el tratamiento de menores teniendo por objeto garantizar su cuidado, protección, la satisfacción de su educación, formación y su bienestar en la mayor medida posible. Así, se reitera que en el ordenamiento impugnado no se reflejan los lineamientos referidos para la aplicación de medidas privativas de la libertad para los adolescentes y, por el contrario, el internamiento se contempla como una medida sinónimo de sanción y pena, transgrediendo el interés superior del menor y apartándose de su finalidad constitucional, dado que la aplicación de estas medidas debe sujetarse estrictamente al carácter proporcional a la conducta realizada con el fin de lograr la reintegración social, familiar y el pleno desarrollo de la persona y sus capacidades, y debe utilizarse como medida extrema por el tiempo más breve que proceda y únicamente para mayores de catorce años y por conductas calificadas como graves.

**5. Admisión y trámite.** Recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de veintisiete de enero de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente 8/2015, designando como instructor al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

6. Hecho lo anterior, el Ministro instructor admitió la demanda y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo,



para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo. De igual forma, requirió al Congreso del Estado enviar a esta Suprema Corte copia certificada de todos los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y, al Poder Ejecutivo de la misma entidad, el envío de un ejemplar del Periódico Oficial del Estado correspondiente al veintiséis de diciembre de dos mil catorce, en el que se publicó el Decreto Número 472 por el que se expidió el Código de Justicia Especializada para Adolescentes.

**7. Informe del Poder Legislativo.** Como consecuencia de lo anterior, el veinticuatro de febrero de dos mil quince, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo rindió un escrito de informe en representación de ese poder, en el que argumentó, tras exponer consideraciones en cuanto a los antecedentes y la oportunidad, lo que se detalla en seguida:

a) Primero, se destaca la materia de análisis en una acción de inconstitucionalidad y se señala que no se está ante el caso de una ley privativa. Segundo, se afirma que la reforma impugnada cumple con lo previsto en el artículo 16 constitucional al estar debidamente fundada y motivada, ya que para su aprobación se observaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo previstas en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado. Así, se fundó y motivó el decreto que contiene los preceptos combatidos.

b) Posteriormente, se afirma que el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de ninguna manera contraviene los preceptos constitucionales, los derechos humanos, ni los numerales de los instrumentos jurídicos internacionales que se refieren la accionante en la demanda; en particular, no se transgreden los principios de igualdad, presunción de inocencia, presunción de minoría, los derechos a la seguridad jurídica y libertad personal, así como los principios que derivan del sistema integral de justicia para adolescentes. Ello, toda vez que la normatividad salvaguarda el principio pro persona, y los principios de posición preferente de los derechos humanos, mayor protección y fuerza expansiva de los mismos.



c) Además, por lo que hace al primer concepto de invalidez formulado por la promovente en torno a la concepción de la medida de internamiento como privativa, sostiene que en términos del último párrafo de la fracción XIX del artículo 11 (que señala "en ningún caso el aislamiento implicará incomunicación"), esta medida no configura una violación de preceptos constitucionales ni de aquellos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención sobre los Derechos del Niño. La medida no es de aislamiento absoluto, no implica incomunicación y es de última ratio.

d) En relación con los demás preceptos reclamados no se hace argumentación específica para defender su regularidad constitucional.

**8. Informe del Ejecutivo.** El seis de marzo de dos mil quince, el director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo, en representación del gobernador, rindió informe en el que expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) Respecto al primer concepto de invalidez esgrimido por la promovente en el sentido de que el código local prevé un concepto de víctima distinto al definido en la ley general, se afirma que no debe pasarse por alto que la normatividad reclamada tiene como objetivo regular únicamente al sistema de justicia para adolescentes y no a la generalidad de víctimas que contempla la ley general, por lo que no se priva a ninguna persona de derechos contenidos en ese ordenamiento. Además, se menciona que el código en pugna contempla una definición amplia del concepto de víctima al definirla como cualquier persona o grupo de personas que resienten directamente la conducta tipificada como delito.

b) En torno al segundo concepto de invalidez, contrario a las pretensiones de la comisión actora, se argumenta que el aislamiento es contemplado para el efecto de que, tomando en cuenta la peligrosidad del interno, se establezcan las bases para el tratamiento individualizado de éste, buscando la reincorporación social del sujeto, sus características personales y la seguridad del propio centro de reclusión y del resto de los internos.



c) Así, se estima que los razonamientos de la comisión deben declararse inoperantes, toda vez que pasan por alto que la regulación de aislamiento en ningún caso implica incomunicación y sólo es aplicable en situaciones en las que sea estrictamente necesario, teniendo como finalidad evitar o resolver actos de violencia grave, generalizada o amotinamiento en los que el adolescente esté directamente involucrado. Lo que implica que el adolescente jamás recibirá medidas disciplinarias colectivas ni castigos corporales o de cualquier otro tipo que puedan ponerlo en peligro o violen sus derechos, ni que se le prohíban las visitas necesarias. Además, esta medida está sujeta a revisión por parte de la unidad especializada y atiende a los estudios y exámenes practicados mediante los que se determine la peligrosidad y avance readaptatorio de los internos en la sociedad.

d) Respecto al tercer concepto de invalidez de la demanda, se considera que los preceptos reclamados no violan el principio de presunción de inocencia. A su juicio, ninguna porción normativa de los artículos 23, fracciones VI y VII, 24 y 33, último párrafo, del código local contempla a los menores de doce años como sujetos de aplicación del sistema para adolescentes (más bien les asegura sus derechos al imponer ciertas obligaciones a las autoridades para resolver su situación jurídica en caso de que se advierta dicha edad, tal como ponerlo en inmediata libertad) ni tampoco permite exhibir o exponer públicamente a los niños y adolescentes o divulgar grabaciones, filmaciones, imágenes o cualquier otra información sobre los mismos.

e) En relación con el razonamiento de que el artículo 42, último párrafo, cuestionado viola los principios pro persona, presunción de inocencia y las formalidades esenciales del procedimiento, así como la seguridad jurídica y libertad personal, se argumenta que dicho precepto no prevé supuestos diferenciados de actualización de la flagrancia; por el contrario, respeta las causales constitucionales de detención y dispone que cuando se detenga a una persona cometiendo delito en flagrancia, los agentes policiacos deben remitirlo a la autoridad competente, en este caso, el Ministerio Público para Adolescentes. Lo anterior para que éste investigue todo lo relacionado con la conducta infractora.

f) En relación con el argumento de la promovente en el sentido de sostener que en el artículo 50, tercer párrafo, se omite especificar que la prórroga de



la detención del adolescente ante autoridad judicial podrá autorizarse a petición del adulto joven o adolescente, se afirma que debe declararse infundado, toda vez que a partir de una interpretación textual de dicha norma se advierte que el facultado para solicitar la ampliación es el indiciado al ser a éste a quien le interesa aportar pruebas que le favorezcan para que se resuelva su situación.

g) Por lo que hace al cuarto concepto de invalidez, se señala que las consideraciones de la comisión accionante deben calificarse como inoperantes. La medida cautelar de internamiento no se valora como una mera privación de la libertad, sino como una medida de carácter excepcional, sólo por un plazo máximo de tres meses, ante la insuficiencia de otras medidas cautelares, ante conductas graves previamente especificadas y teniendo como finalidad garantizar la presencia del adolescente o adulto joven en el procedimiento que se le instruya.

h) Por último, en relación con la medida de prestación de servicios a favor de la comunidad, regulada en el artículo 85 reclamado, se destaca que la Constitución Federal, en sus artículos 21, cuarto párrafo y 123, apartado A, permite la prestación de estos servicios como medidas para la rehabilitación del infractor y contempla a menores de catorce años como una edad laboralmente permitida. Adicionalmente, se argumenta que de una lectura sistemática de ese precepto impugnado con el resto de la legislación local; en particular, el artículo 2, se deriva que la medida de prestación de servicios se aplicará a las personas de entre doce y dieciocho años a la que va destinada la propia ley (por lo que sí se regulan los rangos de edad de su aplicabilidad) y que no puede equipararse esta medida a un servicio público que deba ser retribuido (consecuencia de una infracción administrativa), ya que el ordenamiento cuestionado permite que los servicios a la comunidad se efectúen en sábados, domingos o días inhábiles, siempre y cuando sea compatible con la actividad educativa o laboral que realice el adolescente.

9. **Pedimento.** La procuradora general de la República formuló pedimento el primero de abril de dos mil quince, en el que después de desarrollar los temas correspondientes a los antecedentes de la acción y lo referente a la oportunidad, señaló lo siguiente en relación con los conceptos de invalidez:



a) Respecto al concepto de invalidez referente a que el artículo 8o. fracción XIV viola los artículos 1o. y 20, apartado C, fracciones I a VII de la Constitución, señala que debe calificarse como infundado. Ello dado que si bien el precepto impugnado no establece una definición de víctima acorde a la establecida por el artículo 4 de la ley general, ello no motiva su invalidez sino que –en atención al principio de especialidad– la norma especial debe prevalecer sobre la ley general.

b) Así, la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Michoacán de Ocampo, complementaria a la Ley General de Víctimas, son las que deben aplicarse en la protección y garantía de los derechos de las víctimas del delito y de las violaciones de derechos humanos.

c) En segundo lugar, argumenta que no está de acuerdo con lo sostenido por la promovente en el sentido de que el aislamiento equivale a tratos crueles, inhumanos o degradantes ya que por sus condiciones, duración y efectos, pone en una situación de vulnerabilidad a la persona sobre la que se aplica y se opone a la protección integral e interés superior del adolescente como persona en desarrollo son infundados.

d) Ello, dado que la medida establecida en el artículo 11, fracciones XIX y XX, del código permite el aislamiento de adolescentes como medida disciplinaria, pero siendo esta constitucionalmente razonable. Lo anterior, en razón de que se establece como último recurso para los casos en que sea estrictamente necesario con fines determinados. Además, que en ningún caso implica incommunicación por lo que no se somete al menor a torturas ni otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como lo sostiene la promovente.

e) En este sentido, señala que bajo un test de proporcionalidad, la norma persigue una finalidad válida como lo es evitar o resolver actos de violencia grave, generalizada o amotinamiento. Además, es una medida idónea y necesaria para conseguir el fin perseguido puesto que el aislamiento es la única medida que puede evitar que una situación de violencia grave o amotinamiento escale y tenga como consecuencia el daño a la vida o integridad de otras personas. Finalmente, es una medida razonable ya que pondera adecuadamente los bienes y derechos en juego en tanto que permite la restricción temporal



al derecho de un menor en aras de proteger los derechos de la colectividad del centro.

f) Contrario a lo que aduce la promovente, sostiene que de la transcripción de los artículos 23, fracciones VI y VII, 24 y 33, último párrafo, del código impugnado se desprende que las conductas descritas por la ley como delito pueden ser realizadas por menores de dieciocho años; sin embargo, se presume que los menores de doce no tienen capacidad para infringir las leyes penales por lo que serán sujetos de rehabilitación y asistencia social. Así, el sistema integral de justicia para adolescentes sólo es aplicable a aquellos individuos que tengan entre doce y menos de dieciocho años de edad y se les atribuya la comisión de un delito. Así, la normatividad es clara en establecer los rangos de edad que se incluyen dentro del sistema de justicia.

g) Añade que de los artículos 6 y 7 del código impugnado se desprende que es necesario tener acreditada la edad del menor para saber a qué categoría se adscribe –ya sea menor, adolescente o adulto joven– para determinar si el menor queda comprendido dentro del ámbito de aplicación del código impugnado. También señala que existen presunciones de minoridad de edad en la ley mencionada.

h) Agrega que el artículo 23, fracción VI, prevé el caso en que un agente de policía carece de algún documento que acredite la edad del menor detenido en flagrancia, o tiene duda sobre su edad. En este supuesto, el agente debe presumir que se trata de un niño y excluirlo del ámbito de aplicación del código. Por su parte, el artículo 33, segundo párrafo, establece que en casos de que se instaure proceso penal a menores pero que en el transcurso se compruebe que es menor de 12 años, se deberá archivar las actuaciones y se pondrá en libertad al menor.

i) Bajo el contexto anterior, señala que los preceptos afirman el principio de presunción de minoridad en beneficio de los menores al tratarse de normas que protegen a aquellas personas cuya edad no puede ser determinada con certeza y existe la duda si deberá ser tratado como menor. Por tanto, si el sistema normativo impugnado ordena que los menores de edad sean excluidos de la imposición de medidas, los conceptos de invalidez planteados por la promovente son infundados.



j) Establece que el concepto de invalidez referente a la violación del principio de presunción es infundado. Señala que la hipótesis legal contenida en el artículo 42, último párrafo, no prevé una detención arbitraria respecto de la cual no media orden de aprehensión. Lo anterior, dado que si el sujeto activo es detenido en flagrancia, entonces se actualiza la excepción prevista en el artículo 16 constitucional. Además, la norma impugnada no establece que la persona detenida esté privada de su libertad por un tiempo indefinido sino que prevé un plazo –12 horas– para que la víctima u ofendido cumpla con el requisito de procedibilidad y se formule, en su caso, la querrela.

k) En relación con la impugnación del artículo 50 en cuanto a que omite señalar que la prórroga de la detención ante autoridad judicial para resolver la situación jurídica sólo podrá autorizarse a petición del adolescente, señala que de la lectura de los párrafos tercero y cuarto del propio precepto se infiere que ésta debe ser precisamente solicitada por el adolescente o su defensor.

l) Menciona que el concepto de invalidez de la promovente –en el que sostiene que los artículos 28, 56, 85 y del 113 al 124 del código establecen el internamiento como sanción o pena, lo que se aparta de los principios que rigen el sistema integral de justicia– es también infundado. Una vez analizado el contenido de los artículos, sostiene que estos se apegan a los principios del sistema integral de justicia establecido en el artículo 18 constitucional y en los tratados internacionales.

m) Agrega que el código prevé que las medidas de internamiento únicamente podrán decretarse tratándose de adolescentes mayores de catorce años, como último recurso, respecto a conductas calificadas como graves y por el tiempo más breve que proceda conforme a los principios de excepcionalidad de la medida de internamiento, duración, tipo de delitos y edad de los sujetos a quienes les aplica. Incluso, que el legislador de Michoacán previó la aplicación de procedimientos alternativos como la conciliación, mediación y suspensión condicionada del proceso a prueba, las cuales son de aplicación prioritaria.

n) De igual forma, contrario a lo que adujo la promovente, establece que la medida de prestación de servicios a favor de la comunidad cuenta con la aceptación internacional como medida alternativa a la de privación de la libertad.



Además, que a pesar de que el artículo impugnado no excluye expresamente la imposición de esta medida a menores de dieciséis años, sostiene que la decisión del juzgador que la determine debe guiarse por las directrices proporcionadas por el legislador estatal tales como la edad del menor, condiciones personales, fisiológicas y psíquicas a fin de no afectar derechos de menores.

10. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de ocho de abril de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

## II. Competencia

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre varias disposiciones del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo y la Constitución General, así como diversos tratados internacionales.

## III. Precisión de las normas reclamadas

12. De un análisis integral de la demanda, se estima que la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuestionó la validez de los artículos 8, fracción XIV; 11, fracciones XIX y XX; 23, fracciones VI y VII; 24; 28 (en cierta porción normativa); 33, último párrafo; 42, último párrafo; 50, tercer párrafo; 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124, todos del Código de Justicia Especializada para Adolescentes, expedidos a través del Decreto Número 472 que se publicó el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo.

13. Así las cosas, esta Suprema Corte tiene a esas disposiciones como efectivamente impugnadas y susceptibles de ser analizadas a partir de este medio de control de constitucionalidad. Primero, porque todas esas disposicio-



nes son normas generales y, segundo, porque fueron emitidas a partir de un decreto que expidió la totalidad de la legislación (cuya oportunidad de impugnación se revisará en el próximo apartado) y que abrogó la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Michoacán, publicada el dieciséis de enero de dos mil siete, según el segundo artículo transitorio del decreto correspondiente;<sup>1</sup> por tanto, se actualiza un **nuevo acto legislativo** para todos los efectos procesales y materiales.<sup>2</sup>

**<sup>1</sup> Decreto por el que se expide el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán (transitorios):**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor en la misma fecha que señale la declaratoria para el nuevo sistema de justicia penal publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán.

"Segundo. Se abroga la Ley de Justicia Integral para Adolescentes del Estado de Michoacán al momento de entrar en vigor el presente decreto, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán, mediante Decreto 88 publicado el 16 de enero del 2007, en el tomo CXL, núm. 54. ..."

<sup>2</sup> En relación con esta delimitación de la litis, es importante resaltar que lo previsto en los artículos reclamados 8 (incorporación del concepto de víctima), 11, fracciones XIX y XX (precisión de cuándo es aplicable la medida de aislamiento y los derechos de los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a medidas); 23, fracciones VI y VII (detención de menor en caso de flagrancia y presunción de minoridad, así como los deberes de las autoridades en contacto con menores); 24 (prohibición de exposición pública de menores); 28 (delimitación de supuestos en los que aplica la detención provisional e internamiento); 42 (incorporación de casos de flagrancia y detención de persona por hecho que requiera querrela de parte ofendida); y 50 del mencionado código (incorporación del procedimiento bajo los principios del nuevo sistema penal) no tienen contenido asimilable en la legislación abrogada. Por su parte, si bien la Ley abrogada contenía normativa relacionada a lo previsto en los actuales artículos 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124 re II, 212, 213 y 214 (en éstos se precisan conceptos, duración y finalidad de las medidas), se reitera que no por ello se vuelve inviable la acción de inconstitucionalidad. Como se mencionó, al ser una abrogación de toda la legislación anterior, todos los contenidos normativos impugnados responden a la existencia de un nuevo acto legislativo. Además, dado que al haberse incluido en el nuevo código una diferente precisión sobre los requisitos para la aplicabilidad y los supuestos en los que se impone internamiento preventivo (artículo 56); regulación distinta sobre el servicio a favor de la comunidad (artículo 85); precisión del concepto de medida de internamiento, supuestos en los que aplica y finalidad (artículo 113); precisión de la aplicación de las medidas de internamiento, a excepción del domiciliario, en centros de internamientos (artículo 114); supuesto en que la autoridad se percate que el adolescente o adulto joven tiene alguna enfermedad o discapacidad mental (artículo 115); internamiento domiciliario (artículos 116 y 117); internamiento en tiempo libre (artículos 118, 119 y 120) e internamiento permanente (121, 122, 123 y 124), se considera que los artículos impugnados se tratan materialmente de normas con ámbitos de aplicación, contenido y regulación diferenciada que sus predecesoras.



14. Al respecto, de acuerdo con los precedentes de esta Suprema Corte (siendo los últimos las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, falladas el veintiséis de enero del dos mil dieciséis, y la acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014, fallada el once de agosto de dos mil dieciséis), se considera que la emisión de una legislación en su integridad debe categorizarse como un diverso acto legislativo que da pie a la presentación de una acción de inconstitucionalidad, al haber sido intención del Congreso Local la emisión de toda una nueva normatividad en la materia que abrogaba a la anterior conforme a los requisitos procedimentales y formales para su aprobación.<sup>3</sup>

15. Como se desprende de la exposición de motivos y tal como lo reconoció el Poder Legislativo en su informe, la expedición del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, tuvo como objetivo dar cumplimiento de los tratados internacionales, adecuar la justicia de menores a los fundamentos del estado de derecho (apegándose al sistema de garantías que han de regir para toda persona involucrada en la comisión de delitos) y proponer la instauración de una nueva jurisdicción propia de adolescentes, ordenándose entonces la abrogación de la normatividad para adolescentes anterior.

<sup>3</sup> Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, «con número de registro digital: 181625», de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.—El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."



## IV. Oportunidad

16. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>4</sup> (de ahora en adelante "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

17. En el caso, como se adelantó en párrafos precedentes, los artículos 8, fracción XIV; 11, fracciones XIX y XX; 23, fracciones VI y VII; 24; 28; 33, último párrafo; 42, último párrafo; 50, tercer párrafo; 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes fueron publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, a través del Decreto Número 472; por lo que tomando en cuenta que se trata de normas emitidas a partir de un nuevo acto legislativo, el plazo para impugnarlas corrió del sábado veintisiete de diciembre de dos mil catorce, al domingo veinticinco de enero de dos mil quince, siendo este último un día inhábil de acuerdo al artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

18. Por ende, si la demanda de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se presentó en la Oficina de Certificación y Correspondencia el día lunes veintiséis de enero de dos mil quince, resulta indiscutible que se interpuso de manera oportuna, ya que se promovió al siguiente día hábil en que finalizó el plazo de treinta días naturales en términos del citado artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, por lo que se satisface el requisito procesal que nos ocupa.

<sup>4</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



## V. Legitimación

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal que vulneren los derechos humanos consagrados en esa Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.<sup>5</sup>

20. En el caso concreto, la Comisión Nacional impugnó varios preceptos del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, legislación de carácter estatal que se alega transgrede una serie de derechos humanos con reconocimiento constitucional y convencional. Asimismo, se advierte que la persona que compareció a nombre de la comisión tienen las facultades correspondientes en la legislación que rige sus competencias.

21. La demanda fue signada por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente en ese momento. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que la citada cámara lo eligió como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del dieciséis de noviembre de dos mil catorce al quince de noviembre del dos mil diecinueve. Al respecto, se tiene que los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup>

<sup>5</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."

<sup>6</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ... XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. ..."



y 18 de su reglamento interno<sup>7</sup> establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su presidente.

22. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

## VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

23. En este asunto no se hicieron valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento ni esta Suprema Corte advierte que se actualice algún impedimento procesal para el análisis de la acción, por lo que debe procederse al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión accionante.

24. Sin embargo, es necesario hacer una aclaración previa de gran relevancia respecto a que no se actualiza ninguna causal de sobreseimiento, para efectos del análisis de los conceptos de invalidez. El código local impugnado fue emitido el veintiséis de diciembre de dos mil catorce, ordenándose que entrara en vigor al mismo tiempo que la declaratoria de incorporación al nuevo Sistema de Justicia Penal en el Estado de Michoacán, en términos de su primer artículo transitorio.<sup>8</sup> Dicha declaratoria se publicó el mismo día veintiséis de diciembre de dos mil catorce, estableciéndose el inicio del sistema penal de manera gradual y progresivamente a partir de distritos judiciales (empezando el siete de marzo de dos mil quince).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

<sup>8</sup> **Transitorio del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán** "Primero. El presente decreto entrará en vigor en la misma fecha que señale la declaratoria para el nuevo sistema de justicia penal publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán."

<sup>9</sup> "Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a todos sus habitantes hace saber: El H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme el siguiente:

"Decreto el Congreso de Michoacán de Ocampo decreta:

"Número 463

"Artículo único. Se aprueba la declaratoria de incorporación del sistema penal acusatorio y de inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en el Estado de Michoacán, para quedar en los siguientes términos:



25. Empero, debe destacarse que posterior a la expedición del decreto impugnado, es un hecho notorio que la Constitución General sufrió una modificación el dos de julio de dos mil quince; en particular, en su artículo 73, fracción XXI, inciso c), por medio de la cual se federalizó la normatividad de justicia penal para adolescentes y las entidades federativas perdieron su competen-

---

"Declaratoria

"Artículo primero. En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio, párrafo tercero, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara que el sistema procesal penal acusatorio, previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20 y 21, párrafos tercero y séptimo, de la Constitución de la República, ha quedado incorporado en la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y en la legislación secundaria aplicable en la materia. En consecuencia, las garantías consagradas en los artículos antes indicados, regulan la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales, a partir de la entrada en vigor del sistema penal acusatorio, en las diferentes regiones judiciales del Estado, de forma gradual, en las fechas siguientes:

I. El 7 de marzo de 2015, en la región de Morelia, que comprende los distritos de Morelia, Pátzcuaro y Zinapécuaro; y, en la región de Zitácuaro, que comprende los distritos de Hidalgo, Huetamo, Maravatío y Zitácuaro.

"II. El 3 de agosto de 2015, en la región de Zamora, que comprende los distritos de Jiquilpan, La Piedad, Los Reyes, Puruándiro, Sahuayo, Tanhuato, Zacapu y Zamora; y, en la región de Uruapan, que comprende los distritos de Ario, Tacámbaro y Uruapan; y,

"III. El 9 de mayo de 2016, en la región de Lázaro Cárdenas, que comprende los distritos de Arteaga, Coahuayana y Lázaro Cárdenas; y, en la región de Apatzingán, que comprende los distritos de Apatzingán y Coalcomán.

"Artículo segundo. En cumplimiento a lo previsto en el artículo segundo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de marzo de 2014, se declaran los términos de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales en la entidad, de forma gradual y regional, en las fechas siguientes:

"I. El 7 de marzo de 2015, en la región de Morelia, que comprende los distritos de Morelia, Pátzcuaro y Zinapécuaro; y, en la región de Zitácuaro, que comprende los distritos de Hidalgo, Huetamo, Maravatío y Zitácuaro;

"II. El 3 de agosto de 2015, en la región de Zamora, que comprende los distritos de Jiquilpan, La Piedad, Los Reyes, Puruándiro, Sahuayo, Tanhuato, Zacapu y Zamora; y, en la región de Uruapan, que comprende los distritos de Ario, Tacámbaro y Uruapan; y,

"III. El 9 de mayo de 2016, en la región de Lázaro Cárdenas, que comprende los distritos de Arteaga, Coahuayana y Lázaro Cárdenas; y, en la región de Apatzingán, que comprende los distritos de Apatzingán y Coalcomán.

"Artículo tercero. Se abroga el Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán publicado el 31 de agosto de 1998 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, rigiendo únicamente para los asuntos o causas iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a la gradualidad establecida en el artículo segundo de este decreto.



cia para regular tal ámbito (se instauró la facultad al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de justicia penal para adolescentes).<sup>10</sup> En los artículos primero, segundo y tercero transitorios de ese decreto de reforma constitucional<sup>11</sup> se estableció el plazo para la expedición de la legislación nacio-

"Artículo cuarto. Se abroga el Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el 13 de enero del 2012, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, y sus reformas de 19 de febrero de 2013 y 31 de enero de 2014. Este código seguirá rigiendo en lo relativo a la facultad de no inicio de la investigación, archivo temporal y aplicación de los criterios de oportunidad en el ejercicio de la acción penal; acuerdos reparatorios y suspensión del proceso a prueba; procedimiento abreviado; y, recurso de revisión; únicamente para los asuntos iniciados durante su vigencia y con anterioridad a la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a la gradualidad establecida en el artículo segundo de este decreto.

"TRANSITORIOS

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Segundo. Las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales regirán la sustanciación de los procedimientos penales relacionados con los hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del sistema procesal penal acusatorio. No procederá la acumulación de procesos sobre hechos previstos en la ley como delitos, cuando alguno de ellos esté sometido al Código Nacional de Procedimientos Penales y otro al del Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán publicado el 31 de agosto de 1998 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

"Tercero. Las diligencias o actos procedimentales que se realicen en algún lugar del Estado, en que conforme a la gradualidad establecida en este decreto aún no opere el sistema procesal penal acusatorio, deberán desahogarse conforme a las disposiciones del mismo, si derivan de un procedimiento donde ya se aplique éste.

"Cuarto. Cuando un asunto se inicie en una región y se hubiesen realizado diligencias o actos procedimentales en ésta, se seguirá conforme al ordenamiento que se aplicó, independientemente que por razón de competencia corresponda a otra región cuyo sistema procesal penal sea diferente. ..."

<sup>10</sup> Conteído del respectivo precepto constitucional a raíz de dicha reforma de dos de julio de dos mil quince (este inciso sufrió una modificación posterior que no incide en el supuesto normativo aquí analizado):

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

"...

"XXI. Para expedir:

"...

(Reformado, D.O.F. dos de julio de dos mil quince)

"c) La legislación **única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias**, de ejecución de penas **y de justicia penal para adolescentes**, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. ..."

<sup>11</sup> **Transitorios de la reforma constitucional de dos de julio de dos mil quince:**

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



nal y se abrogó tanto la Ley Federal de Justicia para Adolescentes como la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para Toda la República en Materia de Fuero Federal, detallándose que la legislación vigente en materia de justicia para adolescentes de las legislaturas de los Estados continuaría en vigor hasta la entrada en vigencia de la legislación nacional.

26. Consecuentemente, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, se emitió la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, cuyo primer y segundo artículos transitorios previeron que tal legislación general entraría en vigor al dieciocho de junio siguiente y que se abrogaban tanto la citada legislación federal en materia de tratamiento de menores infractores como todas las leyes estatales respectivas,<sup>12</sup> **pero sólo para efectos de su aplicación en los procedimientos penales para adolescentes iniciados por hechos que ocurrieran a partir de la entrada en vigor de esa ley.**

Segundo. El Congreso de la Unión dentro de los 180 días naturales siguientes a la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación, deberá expedir la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes, previendo las disposiciones transitorias necesarias para diferenciar el inicio de su vigencia, en función de la etapa del proceso de implementación del sistema procesal penal acusatorio en que se encuentren. En razón de lo anterior, se abroga la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2012.

"La Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, así como la legislación vigente en materia de justicia para adolescentes expedida por las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continuarán en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación nacional que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.

"Tercero. Los procedimientos de justicia para adolescentes y la ejecución de las medidas sancionadoras, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación nacional que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos y ejecución de medidas sancionadoras. ..."

<sup>12</sup> **Transitorios de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes:**  
**"Artículo primero. Vigencia**

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación incorpora el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor el 18 de junio de 2016.

"Los requerimientos necesarios para la plena operación del sistema integral de justicia penal para adolescentes deberán estar incorporados en un plazo no mayor a tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente decreto."



27. Por su parte, en los siguientes artículos tercero y cuarto transitorios de la Ley Nacional se mandató que todos los procedimientos penales para adolescentes que estuvieren en trámite se seguirían sustanciados conforme a la legislación aplicable en el momento de inicio de los mismos y que, todas las medidas de privación de la libertad de adolescentes decretadas por mandamiento judicial en los procedimientos iniciados con anterioridad a la emisión de la ley nacional, podían ser revisadas conforme a las disposiciones del nuevo sistema de justicia para adolescentes, aplicando siempre las disposiciones que más beneficien.

28. Así las cosas, es evidente que la legislación reclamada se emitió previamente a la modificación constitucional que federalizó la normatividad en materia de justicia para adolescentes y, si bien, con la expedición de la respectiva ley nacional se abrogaron implícitamente las legislaciones locales en la materia, se dispuso expresamente que esa normatividad local seguiría teniendo efectos para los hechos ocurridos durante su vigencia y que los procedimientos penales en trámite concluirían conforme a esa legislación aplicada.

#### **"Artículo segundo. Abrogación**

"Se abroga la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991 y sus posteriores reformas.

"Se abrogan también las leyes respectivas de las entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales para adolescentes iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

#### **"Artículo tercero. Carga cero**

Los procedimientos penales para adolescentes que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos".

#### **"Artículo Cuarto. Mecanismos de la revisión de las medidas de privación de libertad**

"Tratándose de aquellas medidas de privación de la libertad de personas adolescentes que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto; la persona adolescente sentenciada, su defensa o la persona que lo represente, podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dicha medida conforme a las disposiciones del nuevo sistema de justicia para adolescentes, aplicando siempre las disposiciones que más le beneficien, para efecto de que habiéndose dado vista a las partes y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional resuelva conforme el interés superior de la niñez sobre la imposición, revisión, modificación o cese, en términos de las disposiciones aplicables. ..."



29. Por ende, esta Suprema Corte entiende que si bien se federalizó la materia de justicia para adolescentes con posterioridad a la emisión de la legislación cuestionada (no concurre pues un problema de invasión de competencias),<sup>13</sup> lo que sí sucedió es que con esa legislación nacional se derogó implícitamente hacia futuro el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. No obstante, se estima que tal derogación **no actualiza una cesación de efectos** que haga improcedente la presente acción de inconstitucionalidad.

30. Primero, porque en términos de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución General y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, a *contrario sensu*, las sentencias de una acción de inconstitucionalidad podrán tener efectos retroactivos en materia penal.<sup>14</sup> En relación justo con este aspecto, aunque varias de las normas reclamadas son de índole adjetiva o establecen reglas y principios para la aplicación de servicios a la comunidad o de medidas de internamiento en su modalidad de sanción o como medidas

<sup>13</sup> Sin que sea obstáculo que, para esa fecha, ya existía la reforma constitucional que ordenaba la implementación de un sistema acusatorio oral penal y que ya se había emitido el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues esos lineamientos constitucionales y la respectiva normatividad nacional regía para los procesos penales de los adultos regulados en los artículos 16 y 20 constitucionales (no así para el sistema de justicia penal de adolescentes previsto principalmente en el artículo 18 constitucional) y, se insiste, para ese momento, aún no se había reformado la Constitución para federalizar el sistema de justicia para adolescentes. Además, si bien en el propio Código de Justicia para Adolescentes de Michoacán se considera aplicable (directamente para ciertos aspectos y supletoriamente para otros) el referido Código Nacional de Procedimientos Penales, ello no actualiza un vicio competencial, sino que fue decisión del propio legislador michoacano incorporar las reglas de ese Código Nacional para regular ciertos aspectos procesales de ese sistema de justicia especializada.

<sup>14</sup> Recientemente, en cuanto al *tema de cesación de efectos*, en un asunto que involucró también regulación de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en la **acción de inconstitucionalidad 39/2015**, fallada el siete de junio de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno decidió que no se actualizaba la cesación de efectos del artículo 86, fracción XIV, impugnado de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Aguascalientes (que establecía que las niñas, niños y adolescentes no serían expuestos a los medios de comunicación sin que mediara el consentimiento que establezca la ley correspondiente), a pesar de haber sido reformado con posterioridad a la presentación de la demanda. Lo anterior es así, toda vez que esa norma estuvo vigente y, consecuentemente, la declaratoria de inconstitucionalidad podía tener efectos retroactivos al ser materia penal (en particular, la declaratoria de invalidez podía generar efectos en los respectivos procesos penales).



cautelares, esta Suprema Corte no conoce cuál fue el impacto de aplicación de tales normas ni sus consecuencias dentro del ordenamiento jurídico michoacano o dentro de procesos penales en específico. Asimismo, no es posible conocer si van o no ser aplicadas para procedimientos en el futuro que deban ser resueltos conforme a esa normatividad en términos de su citado ámbito temporal de validez.

31. Se insiste, dados los referidos transitorios de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, las legislaciones locales continúan rigiendo para los hechos surgidos con anterioridad a la emisión de esa ley nacional; es decir, conforme al artículo segundo transitorio de tal ley general del sistema para adolescentes, la abrogación de las leyes locales sólo es para "*efectos de su aplicación en los procedimientos penales para adolescentes iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor de la presente ley*"; por tanto, las normas reclamadas siguen teniendo efectos para procesos en trámite o pueden seguir teniendo efectos para hechos ocurridos durante su vigencia que no hayan prescrito.

32. Misma situación ocurre para las normas reclamadas que prevén definiciones o principios generales de la legislación (pues esas disposiciones rigen para la aplicabilidad de toda la ley en procesos iniciados o futuros) o para los preceptos reclamados que imponen reglas relativas a las detenciones en flagrancia, toda vez que no se conocen los efectos concretos de tales normas que puedan verse incididos por la posible declaratoria de inconstitucionalidad.

33. Consiguientemente, dado que en materia penal existen efectos retroactivos y se estima que, ante la insuficiencia de información para tener certeza absoluta de que las posibles declaratorias de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados no tendrán incidencia alguna en el ordenamiento jurídico michoacano, se llega a la convicción de que no hay una cesación de efectos y debe pasarse al estudio de fondo de las normas reclamadas. Guarda aplicación el criterio de este Tribunal Pleno que se refleja en la siguiente tesis de jurisprudencia P. IV/2014 (10a.):<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Véase, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 54/2012. Procuradora General de la República. 31 de octubre de 2013. Mayoría de siete de votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA. Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de

---

Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el veintisiete de febrero en curso, aprobó con el número IV/2014 (10a.), la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de febrero de dos mil catorce. Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005 citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958 «con número de registro digital: 182048» y Tomo XXI, mayo de 2005, página 782, «con número de registro digital: 178565» con los rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."



los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia."<sup>16</sup>

34. Cabe resaltar que este caso difiere de lo resuelto por esta Suprema Corte el trece de agosto de dos mil quince, en la acción de inconstitucionalidad 41/2013. En ese asunto, se decidió sobreseer en la acción por lo que hace al artículo 243 del Código Penal del Estado de Tlaxcala, que establecía una modalidad del delito de aborto.<sup>17</sup>

35. Para la mayoría de integrantes del Pleno, cesaban los efectos de ese precepto a pesar de tratarse de una disposición relacionada con la materia penal. Lo anterior es así, porque ese tipo penal sufrió una reforma posterior a la presentación de la demanda (para incluir nuevamente la causa de excluyente de responsabilidad que motivó la presentación de la acción) y, conforme a los principios generales del derecho, esa nueva disposición era la más favorable para las personas, por lo que al haberse eliminado el supuesto de punibilidad que se cuestionaba debía entonces estimarse que la norma ya no producía efectos jurídicos. Ello aunado a que el Ministerio Público y las autoridades judiciales habían informado que no existía antecedente de averiguación previa en trámite o resuelta ni proceso penal que involucrara dicho artículo 243 del código penal.

<sup>16</sup> Tesis aislada P. IV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, «con número de registro digital: 2005872».

<sup>17</sup> Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del tema de los informes, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Pérez Dayán. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Las Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión de trece de agosto de dos mil quince, la primera por desempeñar una comisión de carácter oficial y la segunda previo aviso a la presidencia.



36. Sin embargo, en el presente asunto no se trata de normas que establezcan tipos penales, sino de normas que regulan sustantiva y procesalmente al sistema de justicia penal de los adolescente en el Estado de Michoacán. Por tal situación, no es replicable la solución que se dio en el aludido precedente en atención al principio general del derecho de aplicación de la ley más favorable. Además, en el caso, para efectos de poder decidir cuál es la medida cautelar o privativa de libertad que más beneficia a una persona (si la de la legislación impugnada o la de la ley nacional para la aplicabilidad de principios generales en la materia como lo alude el transitorio de esa legislación general), es imprescindible la opinión de esta Suprema Corte sobre la validez o invalidez de las diferentes normas reclamadas. Adicionalmente, no se cuenta en el presente expediente con informes del Ministerio Público o de las autoridades judiciales sobre la aplicación de los preceptos impugnados.

37. En suma, se considera que no nos encontramos ante los mismos supuestos fácticos y normativos de la acción de inconstitucionalidad 41/2013, por lo que no existe criterio vinculante sobre la cesación de efectos. Por ende, como se adelantó, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez.

## VII. Precisión metodológica del estudio de fondo

38. En los apartados subsecuentes de la presente sentencia se analizarán los argumentos de inconstitucionalidad en forma distinta a como fueron presentados por el órgano autónomo protector de derechos humanos. El fallo se dividirá en varios apartados y sub-apartados, lo cual se refleja en el siguiente cuadro:

Apartados y temática	Sub-apartados y/o normas reclamadas del Código de Justicia Especializada
VIII. Intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público	VIII.1. Análisis de los artículos 23, fracciones VI y VII y 24 VIII.2. Análisis del artículo 42, último párrafo
IX. Presunción de minoridad durante el proceso	Artículo 33, último párrafo



X. Prórroga del plazo constitucional para el dictado de libertad o de sujeción a proceso	Artículo 50, tercer párrafo
XI. Medida cautelar de internamiento	Artículos 28 y 56
XII. El internamiento como medida tras el juicio	XII.1. Análisis de los artículos 28, 113, 114 y 115
	XII.2. Análisis de los artículos 116 y 117
	XII.3. Análisis de los artículos 118, 119 y 120
	XII.4. Análisis de los artículos 121 a 124
XIII. Medida de prestación de servicios a favor de la comunidad	Artículo 85
XIV. El aislamiento como medida disciplinaria	Artículo 11, fracciones XIX y XX
XV. Definición legal del concepto de víctima	Artículo 8, fracción XIV

39. La razón para estudiar de esta forma los conceptos de invalidez consiste en dotar a la sentencia de una coherencia en cuanto a los temas que se van a analizar, empezando por aquéllos que tienen una incidencia desde el inicio del procedimiento penal (como las detenciones, reglas de minoridad y plazos para la sujeción al proceso); para posteriormente estudiar la regularidad constitucional de todas aquellas medidas que se le pueden aplicar a los sujetos de la ley (cautelares, definitivas o disciplinarias) y, finalizar, con un tema más genérico como la definición de víctima en la legislación local en el sistema de justicia penal para adolescentes. Con estas aclaraciones, se pasa entonces al estudio de fondo.

### **VIII. Intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público**

40. En el primer y segundo sub-apartados de su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuestionó la validez de los artículos 23, fracciones VI y VII, 24 y 42, último párrafo, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán por contradecir



los principios pro persona, presunción de inocencia y minoridad, así como los derechos de seguridad jurídica y libertad personal.

41. Para la Comisión de Derechos Humanos se actualiza una violación constitucional, toda vez que en ciertas porciones de las disposiciones cuestionadas se dice que los agentes de policía, en ejercicio de sus funciones, podrán detener niños o niñas alegando flagrancia (artículo 23, fracción VI); podrán mantenerlos bajo su custodia en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes (artículo 23, fracción VIII), y podrán obtener grabaciones, filmaciones, imágenes o cualquier otra información relacionada con niñas o niños siempre y cuando no lo divulguen (artículo 24).

42. Para la accionante, el problema es que en atención a los artículos 1o. y 18 de la Constitución General, los niños y niñas (que son personas menores de doce años) quedan exentos de responsabilidad penal y no pueden ser sujetos al sistema de justicia penal para adolescentes, sino sólo a aspectos de asistencia y rehabilitación. Por tanto, a su juicio, los recién referidos preceptos reclamados deben declararse inconstitucionales, pues justamente permiten la detención de niños por supuesta flagrancia, autorizan que se ponga a niños y niñas bajo la custodia de la policía en tanto sean entregados al Ministerio Público Especializado y también consienten que se obtengan grabaciones, filmaciones, imágenes o cualquier otra información relacionada con los niños y niñas, siempre y cuando no la divulguen.

43. Por otro lado, se argumenta que el último párrafo del artículo 42 incurre en las siguientes deficiencias constitucionales:

a) Establece que la figura de la flagrancia será aplicable a los delitos perseguibles por querrela, aun cuando técnicamente es admisible sólo en algunos delitos.

b) Decreta la detención de adolescentes hasta por doce horas, sin que exista causa que lo justifique, afectando la libertad personal y de tránsito de las personas.

c) Permite la detención arbitraria al no requerir requisito alguno para su detención, incidiendo en la presunción de inocencia.



d) Consiente la privación de la libertad a los adolescentes sin mediar orden de aprehensión.

e) Con la posibilidad de retener al adolescente ante casos de querrela, se afecta su derecho a ser informado sin demora y personalmente sobre las razones por las que se le detiene, pues no se le puede informar de lo que se le acusa porque no exista acusación formal.

44. Para dar respuesta a estos planteamientos, el presente apartado se subdividirá a su vez en dos sub-aptados: en el primero (**VIII.1.**) se estudiará la regularidad constitucional de los preceptos impugnados relacionados con las obligaciones de los agentes de la policía cuando están en contacto con niños, niñas, adolescentes y/o adultos jóvenes y, en el segundo (**VIII.2.**), se analizará el precepto reclamado que reglamenta la forma de proceder del Ministerio Público cuando se detiene a una persona en flagrancia.

### **VIII.1.**

#### **Análisis de los artículos 23, fracciones VI y VII, y 24 del código local**

45. El texto de estas disposiciones legales es el que sigue (se transcribe la totalidad de los artículos y se destaca en negritas la porción de alguno de ellos que prevé el contenido relevante para los conceptos de invalidez):

**"Artículo 23.** Los agentes de las policías que en el ejercicio de sus funciones tengan contacto con niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes presuntamente involucrados en conductas tipificadas como delito en las leyes, deberán ejercer sus funciones conforme a los siguientes deberes y atribuciones:

"I. Apegarse a los principios, derechos y garantías previstos en esta ley, en la Constitución Federal, en la Constitución del Estado, en la legislación de derechos para niñas, niños y adolescentes y en los instrumentos y convenios internacionales aplicables en la materia;

"II. Registrar la detención del adolescente o adulto joven en los términos del Código Nacional de Procedimientos Penales, en su calidad de adolescentes;



"III. Poner al adolescente o adulto joven, inmediatamente y sin demora a disposición del Ministerio Público para Adolescentes;

"IV. Informar al adolescente o adulto joven al momento de tener contacto con él, sobre los derechos que le garantizan los ordenamientos aplicables;

"V. Auxiliar, de modo prioritario, a las personas menores de dieciocho años de edad que se encuentren amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos;

**"VI. En los casos de duda acerca de la edad de la persona detenida en flagrancia, presumir que se trata de adolescentes, o niños, según sea el caso; y,**

**"VII. Salvaguardar la vida, la dignidad e integridad física de niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes que estén bajo su custodia, en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes."**

"**Artículo 24.** Los agentes de las policías por ningún motivo podrán exhibir o exponer públicamente a las **niñas, niños** y adolescentes, así como publicar o divulgar toda grabación, filmación, imagen o cualquier otra información relacionada con los mismos."

46. Los artículos que ahora se analizan se encuentran insertos en el capítulo II del título segundo del código local, relativo a la policía como autoridad especializada en materia del sistema de justicia penal para adolescentes. El artículo 23 está destinado a regular los deberes y atribuciones que tienen los policías que, en el ejercicio de sus funciones, tengan contacto con niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes (en específico, en las fracciones VI y VII se ordena que ante la duda acerca de la edad de la persona detenida en flagrancia se presuma, según sea el caso, que se trata de adolescentes o niños y que se salvaguarde la vida, dignidad e integridad física de niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes que estén bajo custodia policial en tanto sean puestos a disposición de la autoridad ministerial), mientras que el artículo 24 prevé una serie de prohibiciones para estos mismos agentes policiacos a fin de no exhibir o exponer



públicamente a los niños, niñas y adolescentes cuando sean objeto de su custodia ni publicar o divulgar grabaciones, filmaciones, imágenes o cualquier otra información relacionada con los mismos.

47. Los conceptos de invalidez en contra de estas disposiciones están orientados a demostrar que, si se validara su regularidad constitucional, se permitiría a la autoridad policial detener a niños y niñas por supuesta flagrancia, así como retenerlos, custodiarlos y ponerlos a disposición del Ministerio Público Especializado.

48. Este Tribunal Pleno considera estos razonamientos como **parcialmente fundados, por una parte, e infundados, por la otra**, en atención a las consideraciones que siguen, en donde primero se expondrá el parámetro de regularidad aplicable (el cual servirá de guía para el análisis de todos los preceptos reclamados en esta acción de inconstitucionalidad) y, después, se efectuará el análisis de cada una de las normas reclamadas.

*Parámetro de regularidad: el sistema de justicia para adolescentes*

49. El presente estudio debe partir de la premisa de que los niños, niñas y adolescentes gozan de una especial protección en nuestro ordenamiento constitucional. Esta protección deriva tanto del contenido formal de la propia Constitución General y de los tratados internacionales como de la interpretación que han tomado diversos órganos regionales e internacionales sobre las reglas y principios constitucionales y convencionales que rigen los derechos humanos de este grupo de personas.

50. En relación con todo este marco jurídico, es importante resaltar que no es la primera ocasión en que este Tribunal Pleno se enfrenta a un problema que involucra la interpretación del sistema de justicia penal para adolescentes. Por lo menos en dos acciones de inconstitucionalidad, hemos sentado importantes premisas sobre el alcance de los derechos que le corresponden a los niños, niñas y adolescentes que son objeto del *ius puniendi* estatal en materia penal y la regularidad constitucional de diversas medidas que les afectan durante la investigación penal y/o durante el proceso judicial.



51. Si bien el primer precedente aplicable (la acción de inconstitucionalidad 37/2006) se falló previo a importantes reformas a los artículos 18 y 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General de dieciocho de junio de dos mil ocho y diez de julio de dos mil quince, respectivamente, lo cierto es que varias consideraciones expuestas en dicho fallo siguen teniendo vinculatoriedad, pues se refieren a la premisas generales del sistema de justicia juvenil que datan desde la modificación constitucional de doce de diciembre de dos mil cinco y que no fueron modificadas con las reformas constitucionales posteriores.

52. Así las cosas, lo primero que debe resaltarse es que las notas que distinguen esencialmente al actual sistema de justicia para adolescentes derivan, en principio, del artículo 18, párrafos cuarto, quinto y sexto, de la Constitución General a partir de la recién citada modificación de doce de diciembre de dos mil cinco. Previo a esa reforma, se establecía que la Federación y los Estados establecerían instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. Con la modificación, el Poder Constituyente implementó un sistema integral especializado de justicia juvenil, el cual rige hasta nuestros días con ciertos cambios en cuanto a los derechos de los adolescentes y alcances del propio sistema que se introdujeron en reformas posteriores. El Texto Constitucional vigente es el que a continuación se transcribe:<sup>18</sup>

**"Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la

<sup>18</sup> Posterior a la modificación constitucional de dos mil cinco, por lo que hace al ámbito regulatorio del sistema de justicia penal para adolescentes (párrafos cuarto y sexto del artículo 18 constitucional), se han dado dos reformas: el dos de julio de dos mil quince y el veintinueve de enero de dos mil dieciséis. Se hace el estudio de constitucionalidad con el texto vigente del artículo 18 de la Constitución General, pues su contenido es el que debe regir hacia futuro y, aun cuando este texto no hubiere sido el que se encontraba en vigor al momento de expedirse el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán (veintiséis de diciembre de dos mil catorce), se insiste, los elementos esenciales que rigen nuestra decisión se encuentran presentes desde el dos mil cinco, además de que el contenido actual es el que más beneficia a las personas.



salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

"La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

**"La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.**

**"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.**

**"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará**



**sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.**

"Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

"Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

"Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley."

53. Este precepto se complementa con el contenido de los derechos humanos de todas las personas y con los derechos que les corresponden a los niños, niñas y adolescentes como personas en desarrollo, así como con el resto de normas en la materia que tienen fundamento internacional; en particular, con lo previsto en los artículos 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 37 y 40 de la Convención de los Derechos del Niño, tratados internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano, que son del tenor siguiente:



### Convención Americana sobre Derechos Humanos

**"Artículo 19.** ... Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y el Estado."

### Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

**"Artículo VII.** Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales."

### Convención de los Derechos del Niño

#### **"Artículo 37**

"Los Estados Partes velarán por que:

"a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda;

"c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;



"d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción."

## "Artículo 40

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

"2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

"a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

"b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

"i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

"ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;



"iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

"iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interroge a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

"v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

"vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

"vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

"3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

"a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

"b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.



"4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción."

54. Normas que, a su vez, deben valorarse en conjunto con otras disposiciones y resoluciones de carácter internacional que forman parte de lo que es conocido en el derecho internacional como *corpus juris* en materia de niñez. Aunque no son propiamente tratados internacionales, son normas y resoluciones que forman parte del derecho internacional y que han sido utilizadas como parte del marco jurídico de protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes a fin de interpretar las citadas disposiciones convencionales.

55. Este *corpus juris* se integra, entre otras, por las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (en adelante "Reglas de Beijing"),<sup>19</sup> las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (en adelante "Reglas de Tokio"),<sup>20</sup> las Reglas para la protección de menores privados de la libertad (en adelante "Reglas de La Habana")<sup>21</sup> y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (en adelante "Directrices de Riad").<sup>22</sup> Adicionalmente, este marco incluye las decisiones adoptadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante "Comité de los Derechos del Niño") en cumplimiento de su mandato, como la Observación General No. 10 sobre los derechos del niño en la justicia de menores.

56. Ahora bien, tomando en cuenta todo este contexto normativo, este Tribunal Pleno sostuvo en la referida **acción de inconstitucionalidad 37/2006**,

<sup>19</sup> Adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985

<sup>20</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

<sup>21</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

<sup>22</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.



fallada el veintidós de noviembre de dos mil siete (cuyas consideraciones fueron reiteradas en la **acción de inconstitucionalidad 60/2016**, fallada el nueve de mayo de dos mil diecisiete),<sup>23</sup> que las notas esenciales del sistema aplicable a quienes tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad son las siguientes:

a) Se basa en una concepción del adolescente como sujeto de responsabilidad.

b) El adolescente goza a plenitud de derechos y garantías que le asisten, al estar sujeto a proceso por conductas delictuosas (el sistema es garantista).

c) El sistema es de naturaleza penal, aunque especial o modalizada, en razón del sujeto activo de las conductas ilícitas; y,

d) En lo que atañe al aspecto jurisdiccional procedimental, es de corte preponderantemente acusatorio.

57. Se explicó que el sistema especializado de justicia para adolescentes encuentra sustento precisamente en los numerales 4o. y 18 constitucionales, pues el primero de ellos prevé los postulados de protección integral de derechos fundamentales, mientras que el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal. Además, el indicado modelo también se sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones

<sup>23</sup> La primera acción citada fue resuelta con fundamento en el artículo 18 constitucional reformado en dos mil cinco y la segunda con la norma actualmente vigente; sin embargo, en esta última resolución, como se adelantó, se dijo que las modificaciones constitucionales posteriores al dos mil cinco no incidieron en los fundamentos esenciales del sistema de justicia juvenil. Se señaló que: "Cabe destacar que la reforma al artículo 18 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio de dos mil quince, refuerza las notas esenciales contenidas en la jurisprudencia, y adecúa los conceptos para armonizar su texto con el actual régimen constitucional de protección de los derechos humanos y con el sistema de justicia penal acusatorio y oral. La modificación más reciente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, y tuvo por objeto adecuar el enunciado normativo al nuevo régimen de la Ciudad de México como entidad federativa".



Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

58. Respecto a cada una de las notas distintivas del sistema, se transcriben a continuación las consideraciones relevantes de la citada ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 37/2006, de las que se advierte el alcance de cada una de ellas.

a) El adolescente como sujeto de responsabilidad:

"Al abandonarse la noción de tutela y protección del menor, basada en la concepción del menor como sujeto incapaz necesitado de protección, se adopta ahora el concepto, generalmente aceptado por la comunidad internacional, bajo el cual el menor es un sujeto pleno, con derechos y responsabilidades. No se trata de concebirlo simplemente como un adulto, sino como un sujeto diferente considerado en su peculiar condición social de sujeto en desarrollo y dotado de autonomía jurídica y social en permanente evolución. Si bien no puede ser tratado como adulto, sí cabe exigirle una responsabilidad especial, adecuada a estas peculiaridades. Esto es, precisamente, lo trascendente del reconocimiento del adolescente como un sujeto de derecho pleno."

b) Sistema garantista:

"Por otro lado, aunque muy de la mano de lo anterior, el sistema de responsabilidad en el que se inscribe la reforma constitucional tiene como nota esencial, distintiva del mismo, la de tratarse de un modelo garantista, conforme al cual, al adolescente que delinque se le reconoce un cúmulo de garantías en el procedimiento caracterizadas por el solo hecho de ser persona en desarrollo. Hay un marco de garantías que lo arropa en doble partida, pues le asisten las propias de toda persona (adulto) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como todos los demás derechos que han sido reconocidos –en instrumentos internacionales y leyes nacionales– por su especial condición biopsicológica de ser adolescente."

c) Naturaleza penal especial o modalizada



"Esta concepción del adolescente como sujeto responsable, tiene consecuencias de importancia y trascendencia en la conceptualización que se haga, a su vez, del nuevo modelo de justicia al que la reforma constitucional transita, pues permite superar añejos eufemismos acerca de la naturaleza de la justicia juvenil.

"En efecto, bajo la concepción del menor como incapaz, se utilizaron denominaciones como 'menores infractores', 'consejos tutelares', 'medidas' y otras tantas, bajo las cuales los calificativos de 'penal' quedaban totalmente proscritos, aunque paradójicamente –según quedó explicado en el considerando que antecede– llevaron a un régimen más represor y violento contra el propio menor. Ahora que se ha superado tal concepción y se entiende al menor como un sujeto responsable, se ha podido entrar a un terreno en el cual admitir la naturaleza penal de la justicia juvenil no sólo es posible, sino necesario.

"Los instrumentos internacionales que inspiraron la reforma expresamente hablan –sin reticencias– de la justicia juvenil como un segmento de la justicia penal. La iniciativa de reforma en la materia, así se refería en su texto a este sistema de justicia ('justicia penal para adolescentes'), aunque el término 'penal' fue suprimido cuando fue revisada la propuesta por la Cámara de Senadores (Revisora), dejándolo simplemente como justicia para adolescentes, supresión que obedeció, según se dijo, 'para evitar cualquier confusión con las instituciones y procedimientos relativos a la justicia para adultos'.

"El carácter penal de este nuevo sistema queda definido también constitucionalmente, en cuanto a que las únicas conductas que son objeto del mismo son –exclusivamente– aquellas que en las leyes están tipificadas como delitos. Ya no entran en el sistema de menores los llamados 'estados de peligro', la 'situación irregular' o la comisión de infracciones de orden administrativo, como antaño sucedía bajo el modelo tutelar. Dice la Constitución: «... un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales ...».

"Admitir esta naturaleza respecto de la justicia de menores, ha sido considerado como un avance importante, pues, lejos de resultar lesivo para ellos, da



lugar a que se les reconozcan, en el proceso al que sean sujetos, todas aquellas garantías que asisten a un acusado. Téngase presente que el proceso que, incluso, contiene más regulación de orden directamente constitucional es, justamente, el derecho procesal penal.

"Sin embargo, esta conceptualización de la justicia juvenil como de naturaleza penal, resulta modalizada por el solo hecho de que el sujeto activo de que se trata es, precisamente, un adolescente. Esta circunstancia da lugar a que, como se dijo párrafos atrás, los derechos que se les reconocen en su calidad de inculcados, procesados y sentenciados, sean ampliados para también considerar que les asisten otros adicionales, en razón de esa precisa condición, de manera que deba hablarse de una naturaleza penal especial.

"Uno de los más importantes matices que corroboran esta especialidad de la justicia juvenil dentro de la justicia penal, según se ha venido refiriendo, es el relativo a las finalidades que se persiguen con las sanciones establecidas. Así, el derecho penal de adolescentes se distingue del de los adultos, en cuanto a que, en aquél, la finalidad de las sanciones da origen a un derecho penal educativo o, en términos de la exposición de motivos, de 'naturaleza sancionadora educativa', ingredientes que si bien están presentes también en el derecho penal en general, lo están en proporciones distintas.

"Este principio característico del sistema de justicia para adolescentes, el educativo sancionador, no es sino consecuencia de los principios de interés superior y de protección integral de la infancia que, dicho sea de paso, no sólo impacta en la naturaleza que se adscriba a la sanción, sino en otros tantos aspectos, como el de la preferencia de las sanciones no privativas de libertad y la preponderancia de la educación en la determinación y ejecución de las medidas, entre otras.

"En el fondo, la diferencia entre el sistema de justicia penal para adolescentes y el de adultos, radica en una cuestión de intensidad que se ve reflejada en el contenido garantista de cada uno (en el primero, hay un especial añadido en este rubro), como también en el aspecto rehabilitador o educativo versus el punitivo de las sanciones que están presentes en proporciones distintas en cada uno."



d) Procedimiento acusatorio:

"Estrechamente vinculado con lo anterior y también como distintivo del régimen mismo, se tiene que el sistema integral de justicia para adolescentes, impone un procedimiento similar al penal y, enfática o preponderantemente, de corte acusatorio (en oposición a inquisitorio). Los instrumentos internacionales que motivaron la reforma, si bien no se han expresado con esta terminología, hacen especial énfasis en la independencia y separación entre las funciones de policía, de Ministerio Fiscal y –en el extremo contrario– del órgano encargado de emitir su juicio acerca de la conducta presuntamente realizada, dibujando una función más concisa del juzgador, de auténticamente decir el derecho en función de la acusación que se le presenta.

"La propia Convención Internacional de (sic) los Derechos del Niño establece, de manera clara, que la causa incoada en contra del menor deberá ser dirimida por un órgano independiente e imparcial; así lo reitera el artículo 18 reformado, cuando establece: 'En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas'."

59. De esta transcripción se puede apreciar que en el referido precedente, este Tribunal Pleno reconoció reiteradamente que el sistema penal para adolescentes es garantista, lo que implica que los adolescentes gozan de una doble protección ya que les son propios los derechos y garantías que le asisten a toda persona (adulto) que es sometida a proceso por violentar leyes penales, así como todos los demás derechos que han sido reconocidos tanto en instrumentos internacionales como en leyes nacionales por su especial condición de desarrollo. De igual manera, se establece con claridad que el sistema concibe al adolescente como un sujeto responsable que debe ser juzgado en un sistema de tipo penal especial o modalizado de acuerdo con su grado de desarrollo, en el que se observen las reglas del procedimiento acusatorio.

60. Aunado a estas notas distintivas del sistema, en ese precedente también se hizo una explicación exhaustiva de los diferentes alcances y particulari-



dades normativas del artículo 18 constitucional en correlación con las demás disposiciones que componen el *corpus juris* de la niñez, mismas que, como se adelantó, siguen teniendo vigencia hasta nuestros días.

61. En primer lugar, se adujo que la justicia para adolescentes es un sistema de carácter integral dirigido a las personas entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Con la caracterización como sistema se quiso implicar que es un *conjunto de cosas independientes pero vinculadas* que, en suma, tienen el mismo objeto: el adolescente.<sup>24</sup> Y por "integral" se aludió a que comprendía, a su vez, todos estos aspectos del sistema, pero también un reconocimiento a una dimensión no lineal del mismo.<sup>25</sup>

62. El cambio de un sistema tutelar a uno de protección integral de derechos, originó la creación del sistema de justicia que, según se puede advertir de lo dicho en el considerando quinto anterior del citado fallo, quedó sustentado constitucionalmente en los numerales 4o. y 18 constitucionales. El primero de ellos recoge, precisamente, los postulados de protección integral de derechos fundamentales, pues establece que los niños, niñas y adolescentes tienen

<sup>24</sup> En este orden de ideas, en la sentencia se resaltó que debía a su vez hacerse hincapié en lo previsto sobre esta aspecto en las *Reglas de Beijing* y las *Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil*, pues, en ambos instrumentos se hace referencia a diversas facetas del problema de la delincuencia juvenil que, se estima, quedan comprendidas en el aspecto sistémico a que alude la reforma constitucional que se analiza. Las Reglas de Beijing estructuran su contenido de manera tal que procuran abarcar diversos aspectos de la delincuencia juvenil, considerándolos como parte de un mismo fenómeno y de la respuesta estatal que debe procurarse. Por otro lado, las citadas *directrices* tienen un objeto aun más específico: proponer directrices a seguir, como su nombre lo dice, en el aspecto preventivo de la delincuencia juvenil. Con base en lo anterior, se afirmó que el carácter sistémico de la justicia juvenil deriva de la comprensión de diversas facetas del problema de la delincuencia juvenil, que comprenden tanto aspectos de política social como de política judicial, criminal y de control de gestión, que pueden ser identificados como: (1) prevención; (2) procuración de justicia; (3) impartición de justicia; (4) tratamiento o ejecución de la medida; e, (5) investigación, planificación, formulación y evaluación de las políticas que incidan en la materia.

<sup>25</sup> Se dijo que la integralidad tiene también otras vertientes que caracterizan al sistema mismo: (1) por un lado, que la justicia de menores es una materia multidisciplinaria que requiere atención de varias disciplinas o ramas del conocimiento humano y (2) que el objeto del propio sistema está dirigido no sólo a atender la dimensión jurídico-penal o garantista de la delincuencia juvenil, sino a atender y cuidar también la dimensión humana (psicológica, afectiva, médica) del adolescente.



necesidades básicas de alimentación, de salud, de educación y de sano esparcimiento, en un marco de pleno desarrollo integral, respetando, fundamentalmente, su dignidad y, además, el pleno ejercicio de sus derechos humanos, en tanto el segundo establece, propiamente, las bases del sistema de justicia para adolescentes, a nivel federal, estatal y del Distrito Federal.

63. En segundo lugar, en el precedente también se aludió a la necesaria y efectiva operatividad del sistema, lo cual se aseguraba a partir de los siguientes elementos:<sup>26</sup> la *independencia* entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas y la *especialización* de las instituciones, tribunales y autoridades encargados de la procuración e impartición de justicia para adolescentes.

64. En tercer lugar, se delinearón los principios constitucionales rectores del sistema integral de justicia para adolescentes, bajo la premisa de que el adolescente cuenta con derechos fundamentales comunes a todo ser humano, pero también con derechos específicos que atienden a su característica de persona en desarrollo. Los principios son los que siguen:

a) El principio de legalidad en materia penal, en su vertiente general y en la destinada a los niños, niñas y adolescentes.

b) El debido proceso (incluyendo las garantías relativas a las formalidades esenciales del procedimiento –principio de contradicción, duración del proceso, doble instancia, derecho al recurso, *non bis in ídem*, cosa juzgada–), la presunción de inocencia y el derecho a una defensa adecuada.

c) El principio de proporcionalidad (en la punibilidad de las conductas, en la determinación de la medida y en la ejecución).

---

<sup>26</sup> En ese momento, en la sentencia se argumentó que la operatividad del sistema no incumbía a un solo orden de gobierno, sino tanto a la Federación como a las entidades federativas. Este aspecto, por lo menos en la vertiente procesal, cambió con la citada reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal de dos de julio de dos mil quince, en la que se impuso una legislación única en materia procedimental de justicia penal para adolescentes.



d) El interés superior de la infancia.

e) El principio de mínima intervención (alternatividad, internación como medida más grave, breve término, excepcionalidad, entre otros aspectos).

65. Estos principios cuentan con reglamentación específica en varios tratados o reglas que componen el citado *corpus juris* de la niñez. Por ejemplo, el interés superior de la infancia goza de un amplio desarrollo tanto en el artículo 4o. constitucional como en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en las distintas interpretaciones de tales disposiciones.<sup>27</sup>

66. Por otro lado, en el otro precedente citado que es más reciente (la diversa **acción de inconstitucional 60/2016**), como se adelantó, se reiteraron las consideraciones expuestas en párrafos previos sobre los ejes del sistema de justicia penal para adolescentes y se sostuvo, entre otras muchas cuestiones, que tratándose de niños y niñas, cualquier limitación, restricción o privación a su **libertad personal** debía encontrar un fundamento constitucional que fuera acorde a los principios pro persona, interés superior del menor, mínima intervención y proporcionalidad.

<sup>27</sup> A saber, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el interés superior del niño es el punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en la convención, cuya observancia permitirá al niño el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades, y que *"la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de la infancia y la adolescencia, que obliga al Estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención [Americana] cuando el caso se refiera a menores de edad"* [Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 134]. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el interés superior del niño debe ser entonces el criterio interpretativo rector que concilie dos realidades al regular el sistema de justicia juvenil: por un lado, el reconocimiento de su capacidad racional y de su autonomía, dejando de ser un mero objeto de tutela, y, por otro, el reconocimiento de su vulnerabilidad dada la imposibilidad material de satisfacer plenamente sus necesidades básicas, con mayor razón cuando éstos pertenecen a sectores sociales desaventajados o a grupos discriminados como el de las mujeres. [Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, *Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II, documento 78, 13 de julio de 2011, página 8].



67. Sobre este aspecto, debe resaltarse que es criterio de esta Suprema Corte entiende (sic) que la libertad es un derecho humano de reconocimiento y protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal, que en su ámbito más básico es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria.

68. En el ordenamiento constitucional mexicano, el derecho a la libertad personal, como derecho de todas las personas, se reconoce a partir de muy diversas normas como los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal;<sup>28</sup> 2, 4 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos;<sup>29</sup> 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>30</sup> I y XXV de la Declaración Americana de

<sup>28</sup> "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. ..."

"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. ..."

"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. ..."

<sup>29</sup> "Artículo 2

"1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

"2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía."

"Artículo 4

"Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas."

"Artículo 9

"Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado."

<sup>30</sup> "Artículo 9

"1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.



los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>31</sup> y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>32</sup>

69. Como se advierte de las transcripciones de estos artículos, el derecho a la libertad personal es reconocido como de primer rango y sólo puede ser

"2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

"4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

"5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación."

<sup>31</sup> "Derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona

"Artículo I. Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

Derecho de protección contra la detención arbitraria

"Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

"Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.

"Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el Juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad. Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad."

<sup>32</sup> "Artículo 7. Derecho a la libertad personal

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

"2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

"3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

"4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

"5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

"6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda



limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad,<sup>33</sup> de manera que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia en atención al principio pro persona.

70. Este derecho, al expresarse en distintas facetas como la penal, converge con diversos principios fundamentales como es la legalidad y la seguridad jurídica conforme a los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, así como con otros derechos humanos dada su inminente interrelación e interdependencia, tales como el derecho de propiedad o el derecho a la libre circulación previsto en el artículo 11 constitucional,<sup>34</sup> que si bien se refiere en términos generales a la posibilidad de entrar y trasladarse en el interior del territorio nacional, una afectación o privación a la libertad personal en su expresión de libertad de movimiento podría incidir indirectamente en el goce de dicha libre circulación.

---

persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un Juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

"7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios."

<sup>33</sup> Tiene aplicación la tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, «con número de registro digital: 2006478», de título, subtítulo y texto: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL. La libertad personal se reconoce y protege como derecho humano de primer rango tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1o., 14 y 16), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7); de ahí que su tutela debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con los sistemas constitucional y convencional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona; de lo contrario, se estará ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional."

<sup>34</sup> "Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. ..."



71. Por tanto, se tiene que constitucionalmente para que proceda la restricción de la libertad de una persona (sin ser una medida tomada como consecuencia de una responsabilidad penal tras un juicio) deben concurrir una serie de requisitos como la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto de flagrancia delictiva. Es decir, sólo se ha aceptado limitar el goce de la libertad personal por los supuestos expresamente establecidos en el texto constitucional (orden de aprehensión, las detenciones en flagrancia<sup>35</sup> y caso urgente) y conforme a cierto tipo de formalidades, lo que se apuntala con el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que dispone que nadie puede ser privado de la libertad salvo por las causas y condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o las leyes dictadas conforme a ellas. Asimismo, la Constitución General ordena como parte de esa protección a la libertad personal que tras una detención, la persona en cuestión deberá ser puesta a disposición de manera inmediata a la autoridad más cercana, al Ministerio Público o al Juez, según corresponda, a fin de respetar y proteger el resto de derechos dentro de una investigación o un proceso penal.

72. No obstante, este derecho a la libertad personal no se ve afectado o disminuido en el caso de los menores de edad; por el contrario, se vuelve más robusto, pues para proteger la libertad personal de las personas menores de dieciocho años, existen una serie de derechos que están asignados específicamente a éstos por ser personas en desarrollo.

73. Acotándonos únicamente al supuesto de detención en flagrancia, la normativa tanto nacional como internacional acepta que los menores de dieci-

---

<sup>35</sup> Tal como se expuso por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 1596/2014, resuelto el tres de septiembre de dos mil catorce: "Lo flagrante es aquello que brilla a todas luces, que es evidente e inconfundible. Por ende, la concurrencia de un conducta delictiva flagrante es una condición que se configura antes de la detención, lo que implica que la autoridad no tiene facultades para detener a una persona ante la sola sospecha de que pudiera estar cometiendo un delito o de que estuviera por cometerlo o porque presuma que esté involucrado en la comisión de un delito objeto de investigación si no cuenta con una orden de detención del órgano ministerial, ni tampoco se puede detener con la intención de investigar.

"Si la persona no es sorprendida al momento de estar cometiendo el delito o inmediatamente después de ello, no es admisible que la autoridad aprehensora detenga al inculpado y después intente justificar esa acción bajo el argumento de que la persona fue detenida mientras cometía el delito."



ocho años sujetos al sistema penal puedan ser detenidos, pero sólo bajo circunstancias excepcionales y de mínima intervención. Por un lado, se tiene que el artículo 16 constitucional, en su quinto párrafo, establece que "*[c]ualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público*". La detención en flagrancia, como concepto de rango constitucional, implica que cualquier persona o la autoridad está facultada para restringir la libertad ante la concurrencia flagrante de un hecho delictivo; lo cual presupone tanto la posibilidad de que la respectiva persona sea sujeta de un procedimiento penal (al utilizarse el término "*indiciado*") como la necesaria y obligatoria remisión del detenido ante el Ministerio Público.

74. Siendo imprescindible resaltar que esta figura constitucional y sus consecuencias no puede confundirse con otros niveles de contacto que puede llegar a tener la autoridad al relacionarse con las personas. Es decir, existen otro tipo de incidencias y/o afectaciones momentáneas a la libertad de una persona que no actualizan lo que constitucionalmente se califica como detención en flagrancia. Por ejemplo, la aproximación de un agente policiaco con una persona para hacerle unas preguntas tras la actualización de ciertos hechos que se reputan como delictivos no configura las características de una detención en flagrancia. Tampoco puede reputarse como detención en flagrancia la restricción estrictamente provisional que se hace de la libertad deambulatoria de un individuo con el objetivo de ejercer un control preventivo provisional o las medidas *momentáneas* que se pueden tomar para proteger la seguridad de una o varias personas con motivo de la consumación de un hecho delictivo.<sup>36</sup>

75. Por su parte, lo dispuesto en el referido precepto constitucional debe complementarse con el artículo 18, cuarto párrafo, de la Constitución General, que señala los ejes del sistema de justicia penal para adolescentes, entre el que se encuentra la edad que regirá la aplicabilidad de responsabilidad penal. A saber, en esta disposición constitucional se afirma que a las personas entre

<sup>36</sup> Para mayor argumentos, véase lo explicado por este Tribunal Pleno sobre detención en flagrancia y control preventivo provisional, así como sus diferencias y estándar de regularidad constitucional, en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.



doce y dieciocho años se les deberá garantizar los derechos fundamentales que se reconocen para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a través de un sistema de justicia penal; mandatándose, por un lado, que las medidas impuestas a los adolescentes deberán ser proporcionales al hecho realizado y que el internamiento sólo se utilizará como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda y, por el otro, que los menores de doce años a quienes se les atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

76. Por su parte, el artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño establece que ningún menor de edad podrá ser privado ilegal o arbitrariamente de su libertad, explicitándose que su detención, encarcelamiento o prisión se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará sólo de manera excepcional y por el menor tiempo posible.

### "Artículo 37

"Los Estados Partes velarán por que:

"...

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda; ..."

77. Lo que da pauta para concluir que, tratándose de la libertad personal de un niño o niña sujeta al sistema de justicia penal, concurre una permisón formalmente convencional para que se pueda restringir su libertad ambulatoria **en el supuesto de una detención de flagrancia, pero sólo de manera provisional y excepcional.**

78. Respecto al principio de excepcionalidad, es criterio del sistema interamericano que este principio aplica tanto en la privación de la libertad de forma preventiva o como sanción (ya sea detención, encarcelamiento, prisión o cual-



quier otra medida), como en la excepcionalidad de la aplicación del propio sistema de justicia juvenil o judicialización.<sup>37</sup> Ello, pues tal como lo ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "*las consecuencias, muchas veces adversas, de someter a una persona a la justicia por infringir las leyes penales, especialmente cuando ello implica su privación de libertad, se acen-túan cuando se trata de niñas, niños y adolescentes por tratarse de personas en desarrollo. Por ello, es necesario limitar el uso del sistema de justicia juvenil respecto a niñas, niños y adolescentes, disminuyendo en la mayor medida posi-ble la intervención punitiva del Estado, sobre todo la privación de la libertad*".<sup>38</sup>

79. En suma, valoradas en su conjunto todas estas normas constitucio-nales y convencionales, esta Suprema Corte llega a la convicción que existe un **fundamento constitucional para restringir la libertad personal de un adoles-cente en caso de flagrancia, pero sólo en los mismos supuestos previstos constitucionalmente y atendiendo a los principios que rigen el sistema de justicia penal para adolescentes.**

80. Así, sólo puede ocurrir de manera excepcional y justamente de perso-nas que pueden ser sujetas al sistema de justicia penal (doce a dieciocho años) y por delitos previamente identificados en ley que se aprecien de manera fla-grante. Los menores de doce años, al no poderseles asignar responsabilidad penal por tales conductas según el propio texto constitucional, sería una *incon-gruencia* que se permitiera su detención en flagrancia y retención de manera provisional y su presentación ante el Ministerio Público cuando no son sujetos de ese sistema de justicia penal.

81. Dicho de otra manera, sólo es posible detener excepcionalmente y remitir al Ministerio Público a las personas entre doce y dieciocho años de edad. Por lo que hace a las personas menores de doce años de edad, la autoridad poli-ciaca, lejos de poder detenerlas ante la concurrencia flagrante de un hecho que las leyes consideran como delito y ponerlas a disposición del agente ministerial

<sup>37</sup> Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, *Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas*, op. cit., párrafos 75 y 76.

<sup>38</sup> Véase, Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, *Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas*, op. cit., párrafo 76.



(actos de autoridad que implican una restricción a la libertad personal que puede aparejar severas afectaciones al desarrollo personal de esos niños y niñas), deberá ejercer otro tipo de medidas con las que, en su caso, dará cuenta al Ministerio Público para que éste lleve a cabo la indagatoria correspondiente de los aducidos hechos que se estiman como delictivos.<sup>39</sup> A saber, en vez de detener para remitir al Ministerio Público, la autoridad policiaca podrá recopilar los datos de identificación de esos menores de doce años y de sus padres o de los que ejercen la patria potestad para hacérselos saber a la autoridad ministerial, quien será la que lleve a cabo la indagatoria correspondiente de los hechos.

82. Sin que lo anterior signifique que la autoridad no podrá llevar a cabo otro tipo de actuaciones a fin de cumplir las diferentes obligaciones que la Constitución y leyes imponen en materia de seguridad pública (a pesar de que puedan incidir de alguna manera en la esfera jurídica de los menores). Por ejemplo, la autoridad puede ejecutar los actos necesarios y proporcionales para evitar la

<sup>39</sup> Este lineamiento constitucional se hace patente en lo previsto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual en su artículo 85 prevé que las "*niñas o niños [menores de doce años], en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito*", definiéndose a las niñas y niños como los menores de doce años.

Esta legislación general no se cita como parámetro de regularidad, sino como un ejemplo de cómo un órgano legislativo ha interpretado e incorporado los lineamientos constitucionales en cuanto a los derechos de los menores de doce años. El texto de las normas relevantes es el que sigue (negritas añadidas):

**"Artículo 5.** Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

"Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño."

**"Artículo 85.** En aquellos casos en que el Ministerio Público o cualquier otra autoridad, tenga conocimiento de la presunta comisión o participación de una niña o niño en un hecho que la ley señale como delito, de manera inmediata dará aviso a la Procuraduría de Protección competente.

**"Niñas o niños, en ningún caso podrán ser detenidos, retenidos o privados de su libertad por la supuesta comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.**

"La Procuraduría de Protección, en el marco de sus atribuciones, deberá, en su caso, solicitar a la autoridad competente de manera inmediata las medidas necesarias para la protección integral, de asistencia social y en su caso, restitución de sus derechos y garantizar que niñas y niños no sean objeto de discriminación.

"Toda medida que se adopte será susceptible de revisión por órgano judicial competente en un proceso contradictorio en el que se garantice, por lo menos, el derecho a ser oído y la asistencia de un abogado especializado."



consumación de los hechos que la ley señala como delito aun en el supuesto de que el sujeto activo sea un menor de doce años; también puede restringir *provisionalmente* la libertad deambulatoria de menores de doce años con posterioridad a la actualización de hechos que la ley señale como delito con el objetivo de salvaguardar tanto su seguridad como la del resto de la población; asimismo, puede darse de manera momentánea una afectación a la libertad deambulatoria de esas personas menores de doce años, precisamente con la finalidad de investigar sus datos de identificación y los de las personas que ejercen la patria potestad, entre otras actuaciones.<sup>40</sup>

83. Ahora bien, aceptando como premisa argumentativa que sólo las personas mayores de doce y menores de dieciocho años pueden ser objeto de una detención propiamente dicha de manera excepcional, lo peculiar de esta situación es que al ser personas en desarrollo, se originan **obligaciones adicionales** de que el menor detenido sea puesto **inmediatamente** en presencia de la autoridad competente, así como que se les notifique en el tiempo más breve posible a sus padres o responsables y que tenga contacto con su familia y defensor.

84. Estos derechos se desprenden del referido *corpus juris* de la niñez. En particular, el artículo 40, numeral 2, incisos ii) y iii), de la Convención de los Derechos del Niño establece que el menor de edad "*será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa*" y que "*la causa será dirimida **sin demora** por una **autoridad u órgano judicial competente**, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado*".

85. Por otro lado, respecto al derecho al debido proceso específico de los niños y niñas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que

---

<sup>40</sup> Sin que nos pronunciemos anticipadamente sobre la regularidad constitucional de todos los distintos escenarios donde puedan darse este tipo de medidas de respeto, protección y salvaguarda de la seguridad pública o de las diferentes restricciones provisionales de la libertad. Ello, pues incluso al ejecutar estas acciones, las autoridades están sujetas al cumplimiento de los principios que componen el *corpus juris* de las personas menores de doce años.



"[I]as garantías consagradas en los artículos 8 y 25 de la convención se reconocen a todas las personas por igual, y deben correlacionarse con los derechos específicos que estatuye, además, el artículo 19, en forma que se reflejen en cualesquiera procesos administrativos o judiciales en los que se discuta algún derecho de un niño".<sup>41</sup>

86. Adicionalmente, la Corte Interamericana ha expresado que los menores de edad deben disfrutar determinadas garantías específicas "en cualquier proceso en el cual esté en juego su libertad o cualquier otro derecho. Esto incluye cualquier procedimiento administrativo",<sup>42</sup> así como que dichas garantías deben ser observadas, en especial, cuando el procedimiento signifique la posibilidad de aplicar una medida privativa de libertad, lo que incluye las llamadas medidas de "internación" o "medidas de protección".<sup>43</sup>

87. Bajo esa lógica, la Corte Interamericana ha llegado a la conclusión de que el derecho al debido proceso abarca las siguientes garantías: "las reglas correspondientes a Juez natural competente, independiente e imparcial, doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa, atendiendo las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran los niños y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos".<sup>44</sup>

#### *Aplicación al caso concreto*

88. Este Tribunal Pleno estima que examinando los preceptos reclamados a la luz del parámetro de regularidad descrito en los párrafos previos, se llega a

<sup>41</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párrafo 95.

<sup>42</sup> *Ibidem*, página 22.

<sup>43</sup> *Idem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*, punto resolutivo no. 10. Todas estas reglas del debido proceso se hallan establecidas no sólo en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, sino también en los artículos 37 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Adicionalmente, las Reglas de Beijing, las Reglas de La Habana, las Reglas de Tokio y las Directrices de Riad se refieren de manera específica a la obligación de garantizar los derechos de los niños sometidos a diferentes actuaciones por parte del Estado.



la conclusión de que, por un lado, resultan **inconstitucionales** las porciones normativas que dicen "*de la persona detenida en flagrancia*", de la fracción VI, y "*niños, niñas,*" y "*federal*" de la fracción VII, ambas del artículo 23 reclamado; no obstante, por otro lado, se **reconoce la validez** del artículo 24 del Código de Justicia Especializada del Estado de Michoacán de Ocampo.

89. De la transcripción efectuada, se advierte que el artículo 23 del código local instituye los deberes y atribuciones con los que cuentan los agentes de policía en el ejercicio de sus funciones y el numeral 24 impone prohibiciones a los agentes de la policía. Como se ha venido señalando, la Comisión Nacional impugna el artículo 24 y únicamente las dos últimas fracciones del artículo 23: la fracción VI, mediante la cual se establece que, ante los casos de duda acerca de la edad, los agentes de policía presumirán que las personas que se encuentran detenidas en flagrancia se trata de adolescentes o niños, según sea el caso, y la fracción VII, que impone el deber de salvaguardar la vida, dignidad e integridad física de los niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes que estén bajo la custodia policial, previo a que sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes.

90. En su informe, el Poder Ejecutivo sostiene que estos preceptos son acordes al texto constitucional, toda vez que no provoca que los menores de doce años sean sujetos a la aplicación del sistema para adolescentes. A su juicio, las fracciones cuestionadas son la forma de asegurar los derechos de los niños y niñas, imponiendo una presunción a su favor y prohibiendo que se les exhiba o exponga públicamente. En la misma tónica, el procurador general de la República respalda la constitucionalidad de tales disposiciones, porque parten de la premisa de que sólo los adolescentes pueden ser responsables penalmente; es decir, desde su punto de vista, ante la duda sobre la edad, con fundamento en las fracciones reclamadas, los agentes de policía deberán presumir que la persona detenida en flagrancia se trata de un niño o niña y excluirlo del ámbito de aplicación del código.

91. Ahora, respecto a las **fracciones VI y VII del artículo 23**,<sup>45</sup> esta Suprema Corte estima que, aunque las autoridades demandadas plantean argumentos

<sup>45</sup> Se transcribe nuevamente su texto:



de peso para respaldar la validez de los preceptos reclamados, tales razones **no son suficientes para que se supere el análisis estricto de regularidad constitucional** de las medidas legislativas impuestas en esos preceptos, ya que indirectamente inciden en el derecho a la libertad personal de los niños y niñas. El error en que caen las autoridades demandadas y el procurador es que, si bien de una interpretación sistemática puede desprenderse que los agentes de policía están facultados en ley sólo para detener y poner a disposición a los adolescentes y adultos jóvenes, la literalidad del texto de las fracciones reclamadas puede poner en duda dicha potestad, en desatención del principio de legalidad y del derecho de libertad personal de los niños y niñas.

92. A mayor abundamiento, por lo que hace a la **fracción VI**, es importante hacer una valoración puntual de su texto. Es cierto que impone una regla para que los agentes de policía, en caso de duda acerca de la edad de una persona, presuma su pertenencia a cierto grupo de edad (adolescentes o niños). Sin embargo, es importante aclarar que utiliza la expresión "*persona detenida en flagrancia*". Para este Tribunal Pleno, el uso de tal locución sólo puede implicar que la hipótesis normativa sobre la regla presuncional *cobra aplicación única cuando una persona se encuentra detenida en flagrancia*.

93. Como se expuso al inicio de este sub-apartado, la detención en flagrancia es una acción que pueden llevar a cabo todas las autoridades e, incluso, cualquier persona, para detener a otra persona ante la concurrencia de un hecho delictivo flagrante. Sin embargo, como se evidenció, lo relevante de la regulación constitucional sobre este aspecto es que los únicos que pueden ser responsables penalmente por su comisión o participación en hechos delictivos son los adultos y los menores de edad que se encuentren en un rango de

---

**"Artículo 23.** Los agentes de las policías que en el ejercicio de sus funciones tengan contacto con niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes presuntamente involucrados en conductas tipificadas como delito en las leyes, deberán ejercer sus funciones conforme a los siguientes deberes y atribuciones: ...

**"VI. En los casos de duda acerca de la edad de la persona detenida en flagrancia, presumir que se trata de adolescentes, o niños, según sea el caso; y,**

**"VII. Salvaguardar la vida, la dignidad e integridad física de niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes que estén bajo su custodia, en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes."**



doce a menos de dieciocho años. Los adultos frente al sistema penal ordinario y los denominados adolescentes en un sistema penal de justicia especializada para la infancia. Un *menor de doce años no debe ni puede ser sometido a una restricción provisional de su libertad como la detención*, aun cuando a juicio de la autoridad policial se le sorprenda ante una conducta flagrante que actualice un supuesto que la ley considera como delito (pues sólo pueden ser sujetos a asistencia social). En consecuencia, dada la conjugación que se realiza en la citada fracción VI del verbo "detener", al utilizarse la locución "*persona detenida en flagrancia*", el legislador local da pie a la posibilidad de interpretar que un niño o niña ya está sujeto a esa condición constitucional de privación de la libertad, lo cual se encuentra vedado por la Constitución Federal.

94. Es verdad que los agentes policiacos son, en la mayoría de los casos, quienes tienen contacto en primera instancia con las personas involucradas en hechos delictivos y no en todas las ocasiones pueden tener certeza sobre la edad de la o las personas que se alega cometieron o participaron en tales hechos. Ante ese escenario, la legislación implementa un lineamiento básico: debe operar la regla general establecida en el citado artículo 7 del código local que mandata que "*[c]uando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá niña o niño*". Así, la diferencia entre ese artículo 7 y la fracción VI del artículo 23, es que en esta última disposición se impone como **condición de aplicación** de las reglas presuncionales que exista duda acerca de la edad de una "*persona detenida en flagrancia*". **Un menor de doce años no puede, ni siquiera excepcionalmente, estar sujeto a una detención en flagrancia, por lo que ninguna norma pueda dar pie a dicha interpretación.**

95. En su caso, si un agente policiaco que presencia un hecho delictivo en flagrancia no tiene certeza si la persona involucrada cuenta con más de doce años de edad, lo que deberá realizar no es detener bajo el supuesto de flagrancia a tal niño o niña para que sea el Ministerio Público quien adopte la decisión que corresponda. Por el contrario, deberá llevar a cabo **otras medidas que busquen tanto respetar y proteger los derechos de estos infantes menores de doce años como proteger la seguridad pública del resto de las personas y evitar que queden impunes conductas delictivas.**



96. Siendo importante resaltar, como se apuntó en párrafos anteriores, que **no puede confundirse el concepto jurídico de detención en flagrancia con otros actos de la autoridad** que pueden llegar a incidir, de alguna manera, en la esfera jurídica de los menores de doce años; en particular, de su libertad. Al margen de las facultades de detención, las autoridades están obligadas a cumplir ciertos deberes en materia de seguridad pública. Por ende, no puede considerarse como una detención en flagrancia, por ejemplo, ciertos actos llevados a cabo por las autoridades para impedir la consumación de un hecho que la ley considere como un delito cuando el sujeto activo sea un menor de doce años. Más bien esto es el cumplimiento de un diverso deber constitucional. De igual manera, existen ciertas restricciones provisionales a la libertad ambulatoria de una persona que no pueden asimilarse a una detención en flagrancia: por ejemplo, la restricción provisional de la libertad deambulatoria de los menores de doce años (con posterioridad a la actualización de hechos que la ley señale como delito) cuando dicho actuar por parte de la autoridad se hace para salvaguardar momentáneamente la seguridad del menor como del resto de la población; asimismo, la posible afectación momentánea a la libertad deambulatoria que puede surgir cuando la autoridad investiga los datos de identificación de los menores de edad involucrados y de las personas que ejercen la patria potestad tras la ejecución inmediata de los hechos que la ley valora como delitos, entre otros ejemplos.

97. Adoptar una postura contraria y reconocer la constitucionalidad de la norma implicaría aceptar que atendiendo estrictamente al texto de la fracción, ante la duda acerca de su rango de edad, el agente de policía puede detener al menor de edad, haciendo válida la presunción de que es un niño<sup>46</sup> e informarlo a la autoridad ministerial al momento de ponerlo a su disposición, y que sea el Ministerio Público quien verifique si, de facto, podía ser sometido a esa detención en flagrancia al encuadrar en el rango de adolescente. No obstante, tal postura pasaría de alto que los menores de doce años no responden a una imputación de carácter penal, por lo que permitir preliminarmente que se les someta a una detención temporal por actualizarse una flagrancia de hechos

<sup>46</sup> Se insiste, según la fracción IX del artículo 8 del código local, los niños y niñas son las personas menores de doce años de edad.



que la ley señale como delitos (incluso para que el Ministerio Público sea quien tome la decisión correspondiente), iría en contra del derecho a la libertad personal de este grupo de niños y niñas y desatendería gravemente las premisas básicas que rigen el sistema de justicia penal para adolescentes implementado en el artículo 18 constitucional.

98. No hay que omitir que por más provisional que sea, la detención de un menor de doce años y su puesta a disposición puede ocasionar consecuencias irreparables para su adecuado desarrollo. Es por eso que la Constitución ni siquiera los somete a una imputación penal. Por ello, se recalca, en caso de que un agente de policía advierta que una persona formó parte de hechos que pudieran actualizar un ilícito, pero al mismo tiempo conoce o tiene elementos para presumir que se trata de una persona menor de doce años, en lugar de detenerlo y ponerlo a disposición, **deberá llevar a cabo otras medidas que busquen tanto respetar y proteger los derechos de estos infantes como proteger la seguridad pública del resto de las personas y evitar que queden impunes conductas delictivas** (a saber, podrá recabar los elementos de identificación del menor y de quienes ejercen su patria potestad para hacérselos saber al agente ministerial que llevará, en su caso, a cabo la indagatoria correspondiente de esos hechos).

99. Sobre esta conclusión, es cierto que, por una parte, el acápite del artículo 23 señala que lo regulado en todo ese precepto tiene que ver con los distintos niveles de contacto que tienen los agentes de la policía con los menores de edad o los adultos jóvenes y que la fracción I de ese precepto señala que estos agentes deberán apegarse a los principios, derechos y garantías que prevé la propia ley, la Constitución Federal, la Constitución Local, la legislación de derechos para niñas, niños y adolescentes y los tratados internacionales aplicables en la materia; asimismo, por otra parte, en las fracciones II, III y IV de ese artículo 23 se detalla claramente que es una obligación de los agentes de policía registrar la detención del adolescente o adulto joven, poner a ese adolescente o adulto joven a disposición del Ministerio Público para adolescentes de manera inmediata y sin demora, e informar al adolescente o adulto joven al momento de tener contacto con él. Con estas normas podría argumentarse que la legislación únicamente autoriza detener y poner a disposición a los adolescentes y adultos jóvenes.



100. Empero, se insiste, de dejar incólume el texto de la fracción reclamada podría valorarse que es la fracción VI la que podría servir de fundamento para detener en flagrancia a niños o niñas. Una interpretación sistemática no sería suficiente para solventar esta deficiencia por la connotación precisa que tiene la locución "*persona detenida en flagrancia*". Detención no es sinónimo de cuidado, supervisión o mero aproximamiento entre persona y agente policial, sino de restricción provisional de la libertad que configura un arresto por flagrancia. Consecuentemente, para remediar esta violación al derecho a la libertad personal y a la legalidad, debe decretarse la **invalidez** de la porción normativa de esa fracción que dice "*de la persona detenida en flagrancia*". Esta declaratoria no afecta el sentido de la norma ni las facultades de detención que tiene la policía de las personas que si pueden ser sometidas a dicha restricción de la libertad.

101. Por su parte, a la misma conclusión se llega respecto a la **fracción VII reclamada del artículo 23** del código local. Aunque la obligación de los agentes de la policía de salvaguardar la vida, la dignidad e integridad de las personas es un deber que busca respetar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el texto de la propia fracción impone como condición de aplicabilidad que esas personas "*estén bajo su custodia, en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes*". La referencia a la *custodia* en este caso no se refiere al cuidado que pueden hacer los agentes policíacos de un menor de doce años por alguna circunstancia contingente, sino a la custodia que resulta tras una detención. Véase como se utiliza el concepto de custodia, condicionado a que esa persona va a ser puesta a disposición del agente ministerial.

102. Es decir, en concatenación con lo que se aducía en la fracción anterior, la única forma en que una persona esté **bajo custodia** de la policía y que ésta vaya a **ponerlos a disposición** de la autoridad ministerial es que se encuentren sujetos a una detención de carácter provisional. No obstante, se reitera, las personas menores de doce años no pueden ser sujetas a una detención.<sup>47</sup> No hay que olvidar que ante la duda de si la edad de la persona involucrada en hechos

<sup>47</sup> La custodia por parte de la autoridad policial y su posterior puesta a disposición de manera inmediata también se puede dar por la cumplimentación de órdenes judiciales de detención. Sin embargo, no se trata del caso de esta disposición, pues un juzgador jamás podría decretar la aprehensión de una persona menor de doce años al no estar sujeta al sistema de justicia penal juvenil.



delictivos flagrantes es menor a doce años, se debió presuponer que se trata de un niño o niña, por lo que no se le debió haber sometido a ninguna especie de detención provisional. Así, debe declararse la invalidez de las porciones normativas de esta fracción que dicen "*niños, niñas,*" y "*federal*" (esta última por regularse incorrectamente al Ministerio Público Federal, cuando sólo puede reglamentarse a los Ministerios Públicos del ámbito local).

103. Cabe destacar que no es posible realizar una interpretación conforme de las fracciones reclamadas: primero, porque nos encontramos ante normas que regulan conductas cuyos destinatarios finales son personas menores de edad, por lo que debe reinar el principio de exacta aplicación legal; segundo, se trata a su vez de normas de carácter penal, en donde esta Suprema Corte ha sido renuente en varios casos a solventar la regularidad constitucional de las normas reclamadas a través de ese método interpretativo precisamente para salvaguardar los principios de legalidad y seguridad jurídica y, tercero, porque en el caso no es posible ya que los textos de las normas reclamadas son claros al respecto al implicar como una de sus condiciones de aplicación que las personas estuvieren "*detenidas en flagrancia*" o "*bajo custodia, en tanto sean puestos a disposición*" por parte de los agentes de seguridad pública.

104. En suma, se debe declarar la **inconstitucionalidad** de las indicadas porciones normativas de las fracciones VI y VII del artículo 23, para que sus textos queden de la siguiente forma:

**"Artículo 23.** Los agentes de las policías que en el ejercicio de sus funciones tengan contacto con niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes presuntamente involucrados en conductas tipificadas como delito en las leyes, deberán ejercer sus funciones conforme a los siguientes deberes y atribuciones:

"...

**"VI.** En los casos de duda acerca de la edad, presumir que se trata de adolescentes, o niños, según sea el caso; y,

**"VII.** Salvaguardar la vida, la dignidad e integridad física de adolescentes o adultos jóvenes que estén bajo su custodia, en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público para Adolescentes."



105. Las normas resultantes son acordes al texto constitucional, toda vez que con la eliminación de contenido de la fracción VI se permite la aplicabilidad del principio presuncional de minoridad de rango constitucional en su doble aspecto, sin ningún tipo de condicionante (que fue justo la intención del poder legislativo tal como se aprecia en los informes) y, con la eliminación del contenido de la fracción VII, se prescinde de la posible duda interpretativa en cuanto a que los niños o niñas puedan estar bajo custodia de los agentes de policía para ser puestos a disposición del Ministerio Público. Con esta invalidez no se genera una indebida externalidad a los niños y niñas, ya que la obligación de salvaguardar su vida e integridad física por parte de los agentes de seguridad pública ya no depende de que se encuentren bajo su custodia, sino que se refiere a la obligación general que se tiene frente a todas las personas y, en especial, los niños y niñas, en términos del artículo 21 constitucional.

106. Ahora bien, **por otro lado**, este Tribunal Pleno estima que el **artículo 24<sup>48</sup> impugnado supera un análisis estricto de regularidad constitucional**. A diferencia de las normas anteriores, este precepto no alude a que las personas se encuentren detenidas y/o sujetas al procedimiento de puesta a disposición del Ministerio Público. La disposición prevé una obligación irrestricta para que todos los policías se abstengan de exhibir o exponer públicamente a las niñas, niños y adolescentes o a publicar o divulgar toda grabación, filmación, imagen o cualquier otra información relacionada con los mismos.

107. Es verdad que, en cierta medida, para exponer públicamente a una persona, *una de las opciones lógicas* es que se encuentre en custodia policial; sin embargo, la forma en que está estructurada la prohibición no se agota en dicho ámbito de aplicabilidad. Un agente de policía puede usar o divulgar una imagen o filmación de un niño o niña en el ejercicio de sus atribuciones, por ejemplo, de investigación, sin que forzosamente la haya obtenido a partir de tenerlo detenido o retenido. Además, debe tomarse en cuenta que con la invalidez de las fracciones VI y VII del artículo 23 no queda lugar a dudas de que los agentes policíacos no pueden detener a personas menores de doce años.

---

<sup>48</sup> Se transcribe nuevamente su texto:

**"Artículo 24.** Los agentes de las policías por ningún motivo podrán exhibir o exponer públicamente a las **niñas, niños** y adolescentes, así como publicar o divulgar toda grabación, filmación, imagen o cualquier otra información relacionada con los mismos."



108. Dicho de otra manera, la aplicabilidad de la prohibición impuesta en el precepto reclamado opera de manera transversal en las funciones de los agentes de la policía *y no únicamente bajo el supuesto de que los niños o niñas se encuentran detenidos en flagrancia o bajo la custodia de la autoridad policial tras su detención*. Adicionalmente, si se eliminara las porciones normativas referentes a los niños y niñas de este artículo, no existiría una prohibición expresa en toda la ley para que los agentes de policía se abstengan de publicar o divulgar grabaciones, filmaciones, imágenes o información que se relacione con los niños y niñas (sólo quedaría esa prohibición para los adolescentes), con lo cual se podría generar una afectación a sus derechos.

109. Es cierto que la ley va dirigida únicamente a reglamentar el sistema penal de justicia para adolescentes; sin embargo, esa cuestión no evita que el legislador local pretenda incorporar una prohibición que beneficie no sólo a los adolescentes o a ciertos adultos mayores, sino tangencialmente a los niños y niñas que puedan verse afectados por alguna actuación policial.

110. A partir de esta clarificación normativa, se hace evidente el porqué se supera el examen estricto de regularidad. Primero, porque la disposición cuenta con un fin constitucionalmente imperioso que es proteger la libertad, seguridad e intimidad personal tanto de los niños y niñas como de los adolescentes. Segundo, porque la medida impuesta legislativamente, que es una prohibición de carácter absoluta de exponer o de publicar o divulgar información relacionada con los niños y niñas, es razonable con ese fin buscado, idónea para alcanzar tal objetivo y proporcional en estricto sentido. Se insiste, la prohibición no admite salvedades y acopla cualquier ámbito de exposición pública o cualquier información relacionada con los niños o niñas, sin que dependa que la persona esté o no detenida por flagrancia. Por estas razones, debe declararse la **validez** del artículo 24 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

## VIII.2.

### **Análisis del artículo 42, último párrafo, del código local**

111. En el segundo apartado del tercer concepto de invalidez, el problema que plantea la Comisión de Derechos Humanos es que el **último párrafo del**



**artículo 42** permite detenciones en casos de querrela sin que se cumplan los requisitos constitucionales correspondientes y ocasiona que el detenido no conozca de qué se le acusa al no existir entonces la querrela, transgrediendo los principios pro persona, de presunción de inocencia, de legalidad, las formalidades esenciales del procedimiento, así como los derechos a la seguridad jurídica y a la libertad personal.

112. El texto reclamado es el que sigue (se transcribe la totalidad del artículo y se destaca en negritas el párrafo cuestionado):

**"Artículo 42.** Sólo en los casos de flagrancia, podrá retenerse provisionalmente al adolescente sin orden judicial, hasta por treinta y seis horas. Se entiende que hay flagrancia cuando:

"I. El adolescente es sorprendido en el momento de estar realizando una conducta tipificada como delito;

"II. Inmediatamente después de haberlo cometido, es perseguido material e ininterrumpidamente; y,

"III. Inmediatamente después de realizarlo, la persona es señalada por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la realización de la conducta que se le atribuye, y se le encuentren objetos o indicios que hagan presumir fundadamente que en efecto, acaba de realizar una conducta tipificada como delito.

**"Cuando se detenga a una persona por un hecho que requiera querrela de parte ofendida, será informado inmediatamente quien pueda presentarla, y si éste no lo hace al término de doce horas siguientes a la detención, el adolescente será puesto en libertad de inmediato, sin menoscabo de que el Ministerio Público para Adolescentes pueda otorgar la libertad bajo caución conforme a las disposiciones aplicables."**

113. Este Tribunal Pleno considera el razonamiento en contra de esta disposición como **infundado**, por lo que debe reconocerse la **validez** del precepto reclamado en atención a las consideraciones que siguen, en donde se expondrá el parámetro de regularidad y su aplicación al caso concreto.



### *Parámetro de regularidad*

114. En un apartado previo de esta sentencia, ya se realizaron explicaciones puntuales sobre el contenido de la integridad y libertad personal y algunos derechos particulares que les corresponden a los niños y niñas por ser personas en desarrollo.

115. Sobre la libertad personal, debe destacarse que la Constitución General no establece únicamente las aludidas reglas para la forma de llevar a cabo una restricción provisional de esa libertad, sino impone a las autoridades requisitos y actos que deben llevarse a cabo tras esa detención. El artículo 16 explícitamente señala que, en caso de que se trate de una detención en flagrancia, tras la puesta a disposición de la persona detenida ante el Ministerio Público, *"ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada"*.

116. Por su parte, el artículo 19 constitucional prevé que si se puso a disposición del Juez a la persona detenida, *"ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso"* y que dicho *"plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal"*.

### *Aplicación al caso concreto*

117. Ahora bien, atendiendo a este parámetro de regularidad constitucional, esta Suprema Corte considera infundada la **petición de invalidez** de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A nuestro parecer, el último párrafo del artículo 42 del código local no prevé un ámbito de excepcionalidad en el cumplimiento de las reglas para que proceda una detención en flagrancia; por el contrario, es una norma que establece una regla más benéfica para los adolescentes tratándose de detenciones en flagrancia. Lo anterior, con fundamento en las consideraciones que siguen:



118. En principio, debe destacarse que de una mera interpretación textual del primer párrafo del artículo 42 y de sus tres fracciones subsecuentes, es posible advertir que lo único que se está regulando en estas disposiciones son los supuestos de una detención en flagrancia, estableciéndose la facultad del Ministerio Público para retener a un adolescente detenido en flagrancia, sin orden judicial, sólo hasta por treinta y seis horas.

119. En ese sentido, lo primero que debe mencionarse para efectos del examen de regularidad constitucional del último **párrafo del artículo 42, que es el reclamado**, es que éste sigue la misma lógica que el texto que le precede. Aunque no se explicita que se trata de los supuestos de detención en flagrancia, lo que se mandata en este párrafo es que cuando se detenga en flagrancia a una persona por un delito que no es perseguible de oficio o por denuncia, sino únicamente por querrela (petición de parte ofendida), una vez que es puesto a disposición ante el Ministerio Público, el adolescente que fue detenido sólo podrá ser retenido por la autoridad ministerial por un plazo máximo de doce horas. Si en esas doce horas no se recibe la querrela, deberá ser puesto en libertad (sin perjuicio de que sea condicionada).

120. Es decir, a pesar de que en este último párrafo del artículo 42 únicamente utiliza la expresión "cuando se detenga", de una valoración sistemática con el resto del precepto y los artículos subsecuentes, se entiende que el párrafo reclamado sólo está aludiendo a las detenciones en flagrancia. En el acápite de ese artículo 42 se habla de detención en flagrancia. Lo mismo en el siguiente artículo 43 donde se dice que los: "*agentes policíacos que detengan a un adolescente en flagrancia, están obligados a remitirlo inmediatamente al Ministerio Público para adolescentes*", ámbito regulado que se repite en el artículo 44 en donde se indica que: "*el Ministerio Público para Adolescentes deberá resolver sobre la procedencia o no de la remisión en flagrancia*".<sup>49</sup> Por ello, no debe con-

<sup>49</sup> **Artículo 43.** Los agentes policíacos que detengan a un adolescente en flagrancia, están obligados a remitirlo inmediatamente al Ministerio Público para Adolescentes.

"Cuando la detención la realice cualquier otra persona, ésta debe entregarlo a la autoridad más próxima, la que procederá en la forma señalada en el párrafo anterior.

"Si el adolescente detenido muestra señales de maltrato físico o psicológico, el Ministerio Público para Adolescentes, de oficio o a solicitud del adolescente dispondrá su traslado a un establecimiento de salud y abrirá la investigación para determinar la causa y tipo de las lesiones y sus responsables."



fundirse lo previsto en este párrafo con otras detenciones reguladas en el código, tales como las detenciones provisionales realizadas por el Ministerio Público en casos de urgencia o detenciones por orden judicial detención (sic), las cuales tienen sus propias condiciones de aplicación.

121. Ahora bien, como se adelantó, a partir de este contexto normativo y a diferencia de la opinión de la comisión accionante, este Tribunal Pleno considera que el contenido reclamado **no contradice** los supuestos previstos en la Constitución Federal para poder incidir en la libertad de las y los adolescentes. Primero, porque su contenido presume la definición constitucional de detención en flagrancia y, segundo, porque es una medida legislativa que, aunque restrictiva, es menos severa que la prevista constitucionalmente para que el Ministerio Público resuelva la situación de una persona detenida que fue puesta a su disposición.

122. El artículo 16 constitucional señala como plazo para retener a una persona por parte del Ministerio Público el de cuarenta y ocho horas, sin hacer mayores distinciones; sin embargo, se recalca, tratándose del sistema penal para adolescentes, se estima que ese requisito debe interpretarse como un plazo máximo, por lo que el legislador estatal se encuentra posibilitado para modularlo en beneficio de los menores sujetos al sistema especializado.<sup>50</sup> Ello,

---

**"Artículo 44.** El Ministerio Público para Adolescentes deberá resolver sobre la procedencia o no de la remisión en flagrancia. Si resulta procedente la remisión, el adolescente será inmediatamente puesto a disposición del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes. En caso contrario, podrá continuarse con la investigación u ordenarse su archivo provisional o definitivo y el adolescente será inmediatamente puesto en libertad."

<sup>50</sup> Aunque se trató de un caso donde se verificaba una norma que regula el sistema penal para adultos, esta Suprema Corte ya consintió la posibilidad constitucional de que el legislador secundario establezca un plazo menor al de cuarenta y ocho horas previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal para que una persona pueda ser sujeta a una detención por parte del Ministerio Público, ante la supuesta actualización de delitos que requieran querrela. En la **acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014**, fallada el veintidós de marzo de dos mil dieciocho, este Tribunal Pleno declaró la validez del artículo 148 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece que *"cuando se detenga a una persona por un hecho que pudiera constituir un delito que requiera querrela de la parte ofendida, será informado inmediatamente quien pueda presentarla. Se le concederá para tal efecto un plazo razonable, de acuerdo con las circunstancias del caso, que en ningún supuesto podrá ser mayor de doce horas, contadas a partir de que la víctima u ofendido fue notificado o de veinticuatro horas a partir de su detención en caso de que no fuera posible su localización. Si transcurridos estos plazos no se presenta la querrela, el detenido será puesto en libertad de inmediato."*



pues justo para respetar nuevamente el principio de excepcionalidad que rige la situación de los niños y niñas al tratarse de personas en desarrollo y el principio de interés superior del menor, lo más óptimo para esas personas es que la afectación a su libertad personal sea por el menor tiempo posible.

123. Consecuentemente, las doce horas de límite para la presentación de la querrela y, consecuentemente, de límite para la resolución de la situación particular del adolescente detenido en flagrancia, es un plazo acorde al *corpus juris* de la niñez: se encuentra dentro del margen que prevé el artículo 16 constitucional (cuarenta y ocho horas) y cumple con los márgenes que ha ideado al respecto el intérprete autorizado de la Convención de los Derechos del Niño.<sup>51</sup> En su Observación General 10, el Comité de los Derechos del Niño ha establecido que "*todo menor detenido y privado de libertad deberá ser puesto a disposición de una autoridad competente [se refiere a la judicial] en un plazo de 24 horas para que se examine la legalidad de su privación de libertad o de la continuación de ésta*".

124. Además, lo previsto en este párrafo reclamado de ninguna manera evita que a la persona detenida se le de a conocer la razón por la cual fue detenida o se le priven de otros derechos. La norma presupone el cumplimiento del resto de las disposiciones de la ley, incluyendo los supuestos en que se puede dar una detención y el respeto y protección de los derechos de los detenidos. Al respecto, el artículo 9, fracción IX, inciso a), del propio código local es claro al mandar que, **sin demora**, los adolescentes serán informados, en un lenguaje claro y accesible, sobre las razones por las que se les detiene, juzga o impone una medida.

125. Por todas las razones anteriores, se reconoce la **validez** del último párrafo del artículo 42 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>51</sup> Situación distinta es la regularidad constitucional de la regla general en cuanto al plazo que un adolescente puede estar detenido (sea porque se presentó la querrela o se trata de delitos que pueden ser perseguidos sin petición de parte ofendida) sin que se resuelva su disposición ante autoridad judicial; en particular, lo previsto en el primer párrafo del artículo 42, que permite una retención por parte de la autoridad ministerial hasta por treinta y seis horas. Empero, tal regla general no forma parte de la *litis* del presente asunto, ya que sólo se cuestionó la regla especial del último párrafo del artículo 42 reclamado.



## IX. Presunción de minoridad durante el proceso

126. En el primer sub-apartado de su tercer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos alega que el **artículo 33, último párrafo**, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán violenta el principio constitucional de minoridad previsto en el artículo 18 de la Constitución General y en diversos tratados internacionales, así como el derecho a la libertad personal. El texto de la norma cuestionada es el siguiente:

**"Artículo 33.** Si en el transcurso del proceso se comprueba que la persona a quien se imputa la realización de la conducta tipificada como delito era mayor de dieciocho años de edad al momento de realizarla, si aún se encuentra en la fase de indagatoria, el Ministerio Público para Adolescentes deberá remitir de inmediato las actuaciones y a la persona detenida ante el Ministerio Público correspondiente. En el caso de que ya se hubiese realizado la remisión ante el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, éste se declarará incompetente y remitirá los autos y en su caso, a la persona que hubiere sido puesta a su disposición, a la autoridad competente.

**"Si en el transcurso del proceso se comprueba que la persona a quien se le imputa la realización de la conducta era menor de doce años de edad al momento de realizarla, se archivarán las actuaciones y se pondrá en inmediata libertad a la persona y se devolverá la custodia a quien legalmente la ejerza o, en su caso, se notificará a las instituciones dedicadas a la atención de la infancia."**

127. Desde el punto de vista de la comisión accionante, el precepto atenta contra la presunción de minoridad y el derecho de libertad personal de los menores de doce años, pues atendiendo a su literalidad permite que una persona de la que no se tiene certeza sobre su edad sea sometida a un proceso penal hasta que se compruebe su edad, con lo cual se atenta contra las premisas básicas de dicho sistema de justicia penal para adolescentes.

128. **No se comparte este razonamiento.** Para esta Suprema Corte, resulta desacertada la posición interpretativa consistente en que la porción nor-



mativa reclamada del artículo 33 violenta el principio de minoridad que rige al sistema de justicia penal para adolescentes, permitiendo que personas menores de doce años sean sometidas a dicho sistema mientras se acredite su edad y que, con ello, se afecte su libertad personal. El código local parte de la premisa de que sólo regula a las conductas realizadas por personas mayores de doce y menores de dieciocho años de edad y que, ante la duda de la edad, se presumirá en todo caso que se trata de niños o niñas.

129. Por tanto, la regla cuestionada sólo funciona en casos estrictamente excepcionales en los que a pesar de la debida diligencia del Ministerio Público o el Juez Especializado, se haya dado pie al proceso y sea durante su sustanciación que se compruebe que la persona en cuestión es o era menor de doce años al momento de cometer la conducta ilícita. **Lo que más bien busca la norma reclamada es remediar la vulneración de los derechos de las niñas y niños y salvaguardar la efectividad del principio de minoridad en todas las etapas del proceso penal.**

130. Para explicar lo anterior, en los párrafos que siguen, se explicará el contenido del precepto reclamado bajo una interpretación textual y sistemática y después se efectuará el examen de regularidad constitucional.

#### *Parámetro de regularidad e interpretación del precepto*

131. En primer lugar, como se destacó en el apartado anterior, el sistema de justicia penal que rige a los adolescentes se fundamenta en ciertas premisas y principios básicos, uno de ellos el de minoridad. El artículo 18 de la Constitución General, en concatenación con el *corpus juris* de la niñez (en especial, el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño) reconoce los derechos que le corresponden a las personas en desarrollo (los niños y niñas, incluyendo a los adolescentes) y considera que el conjunto de personas que se encuentren entre doce años cumplidos y menos de dieciocho, si son objeto de una alegada responsabilidad por conductas tipificadas como delitos, pero que deben afrontar el proceso a través de un sistema integral de justicia especializado con derechos específicos para este grupo de personas. Aclarándose que los menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en ley sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. El principio de minoridad



y la segmentación de los menores por grupos de edad es pues la columna vertebral del sistema penal de justicia especializada.

132. Al respecto, el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán recoge estos principios de manera explícita a lo largo de la normatividad que contempla obligaciones y facultades de las autoridades y derechos de los adolescentes. El artículo 2 del código señala que son sujetos de la ley únicamente los adolescentes (definidos como personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad a quienes se les atribuye o compruebe la realización de una conducta tipificada como delito) y los adultos jóvenes (que son las personas que cometieron las conductas tipificadas como delitos cuando eran adolescentes).<sup>52</sup> Por su parte, el artículo 6 dispone que: "[p]ara todos los efectos de esta ley, la edad a considerar será la que tenía la persona al momento de realizar la conducta tipificada como delito, la que se acreditará mediante el acta de nacimiento expedida por la autoridad competente, o bien, tratándose de extranjeros, por documento apostillado o legalizado. Cuando esto no sea posible, la comprobación de la edad se hará mediante dictamen rendido por los peritos que para tal efecto designe la autoridad correspondiente."

133. Asimismo, el artículo 13 prevé que sólo "*los adolescentes podrán ser responsables por infringir la legislación que contemple delitos que sean de competencia estatal*" y que "*la niña o niño menor de doce años de edad a quien se le atribuya una conducta tipificada como delito quedará exento de toda responsabilidad*". Y en atención a ello, el artículo 15 mandata que "*[l]a responsabilidad del adolescente o adulto joven se fincará sobre la base del respeto irrestricto al principio de culpabilidad disminuida por el acto y no admitirá, bajo ninguna*

<sup>52</sup> **Artículo 2.** Son sujetos de esta ley:

"I. Adolescentes: Personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una o varias conductas tipificadas como delito;

"II. Adultos jóvenes: Personas de entre dieciocho años cumplidos y menos de veinticinco años de edad, a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una conducta tipificada como delito cometida cuando eran adolescentes; y,

"III. Las víctimas u ofendidos por las conductas referidas en las fracciones anteriores."



*circunstancia, consideraciones acerca de la personalidad, vulnerabilidad biológica, peligrosidad, ni de cualquier otra que se funde en circunstancias personales del autor del hecho imputado".*

134. Bajo esa tónica, el artículo 7 señala que cuando exista la duda de si la persona en cuestión se trata de un individuo mayor o menor de dieciocho años, se presumirá que es adolescente y, cuando exista duda si es una persona mayor o menor de doce años, se presumirá niño o niña, explicitándose que en ningún caso se podrá decretar el internamiento para efectos de comprobación de su edad.<sup>53</sup>

135. De estas normas se desprende una serie de postulados sobre la minoridad que rigen el sistema de justicia penal para adolescentes en el Estado de Michoacán, en donde se clasifica a los niños y niñas por grupos de edad a fin de identificar quiénes pueden ser sujetos de responsabilidad penal y quiénes sólo podrán ser sujetos a rehabilitación y asistencia social. Ello, complementado por dos reglas presuncionales: una de minoridad de edad y otra de niñez.

136. Ahora bien, el párrafo impugnado se encuentra inserto en el capítulo I del título tercero del código local que detalla las disposiciones generales del proceso que se sigue en contra de las personas sujetas a la ley. Un proceso es un conjunto de actos que tienden a un fin. Según el artículo 27 del propio código reclamado, el "*proceso [penal] para adolescentes tiene como objetivo establecer la existencia jurídica de una conducta tipificada como delito, determinar quién es su autor o partícipe, el grado de responsabilidad y, en su caso, determinar la aplicación de las medidas que correspondan conforme a esta ley*".

137. Este proceso se encuentra integrado por diversas etapas o procedimientos que tienden a la investigación, persecución y sanción de los delitos, los cuales corresponden a diversas autoridades. A saber, por un lado, la fase de

<sup>53</sup> **"Artículo 7.** Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá niña o niño. En ningún caso se podrá decretar el internamiento para efectos de comprobación de su edad."



investigación e imputación está asignada al agente del Ministerio Público Especializado para Adolescentes, que en términos de la propia ley se encuentra adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán (artículos 17, 37 y 39).<sup>54</sup>

138. En particular, el Ministerio Público Especializado, entre otras cuestiones, es quien investiga los delitos y acoge en primera instancia a los adolescentes detenidos en flagrancia o solicita a la autoridad judicial las ordenes de presentación o aprehensión cuando existe una investigación previa de conductas tipificadas; además, es la autoridad encargada de calificar primigeniamente la legalidad de la detención en flagrancia (artículo 44)<sup>55</sup> y tiene la atribución de remisión del adolescente ante la autoridad judicial; es decir, es quien ejerce la acción penal en contra de los mismos ante el Juez especializado competente

<sup>54</sup> **Artículo 17.** Los agentes del Ministerio Público para Adolescentes se encuentran adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán. Sus atribuciones y funciones serán reguladas por su ley orgánica.

"Los criterios de organización y formación especializada serán definidos por esa institución en los términos de su reglamento."

**Artículo 37.** La investigación de las conductas tipificadas como delito por las leyes atribuidas a adolescentes corresponde al Ministerio Público para Adolescentes, quien la iniciará de oficio o a petición de parte, a partir de la denuncia o querrela que de manera verbal o escrita se le formule.

"En los casos de conductas tipificadas como delito que se persiguen sólo por querrela, el Ministerio Público para Adolescentes estará obligado a promover el acuerdo conciliatorio, en los términos de esta ley."

**Artículo 39.** Durante la fase de investigación, el Ministerio Público para Adolescentes deberá realizar todas las actividades necesarias para allegarse los datos y elementos de convicción indispensables, que acrediten la conducta prevista como delito y la probable responsabilidad del adolescente o adulto joven, como base del ejercicio de la acción de remisión.

"En caso de resultar procedente, el Ministerio Público para Adolescentes formulará la remisión del caso al Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes. En caso contrario, ordenará el archivo provisional o definitivo de la investigación."

"La probable responsabilidad del adolescente se tendrá por acreditada cuando de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en la conducta considerada como delito, el grado de ejecución del hecho y no exista acreditada a favor del adolescente, alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad. La estimación del probable hecho descrito en la ley y la probable responsabilidad, se realizará por cualquier medio probatorio que autorice la misma."

<sup>55</sup> **Artículo 44.** El Ministerio Público para Adolescentes deberá resolver sobre la procedencia o no de la remisión en flagrancia. Si resulta procedente la remisión, el adolescente será inmediatamente puesto a disposición del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes. En caso contrario, podrá continuarse con la investigación u ordenarse su archivo provisional o definitivo y el adolescente será inmediatamente puesto en libertad."



(artículos 38, 39 y 45)<sup>56</sup> o quien decide no ejercer la acción penal y archivar provisional o definitivamente la investigación (artículos 46, 47 y 48).<sup>57</sup>

139. Por su parte, el Juez o Jueza de Audiencia Especializado para Adolescentes es la autoridad judicial encargada de emitir las ordenes de presentación o detención de los adolescentes o adultos jóvenes o, en su caso, tras la remisión de la acción penal por parte del Ministerio Público, de dictar la sujeción a proceso de estas personas y de declarar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas. Además, entre otras muchas cuestiones, es la autoridad judicial encargada de calificar la legalidad tanto de la detención en flagrancia de los adolescentes o adulto jóvenes al momento de recibir el escrito de remisión por el Ministerio Público y la detención de estas personas con motivo de las órdenes de presentación o detención (artículo 50).<sup>58</sup> De igual manera, es la autori-

<sup>56</sup> **Artículo 38.** La acción de remisión corresponde al Ministerio Público para Adolescentes.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por remisión el ejercicio de la facultad que tiene conferido el Ministerio Público prevista en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

**Artículo 45.** El Ministerio Público para Adolescentes formulará la remisión, a través de un escrito que deberá hacer constar lo siguiente:

"I. Datos de la víctima u ofendido en su caso;

"II. Datos del adolescente probable responsable;

"III. Calificación fundada y motivada de la conducta imputada al adolescente;

"IV. Descripción de los hechos, estableciendo circunstancias de lugar, tiempo y modo que hagan probable la responsabilidad del adolescente en la realización del hecho;

"V. Relación de los datos y elementos de convicción obtenidos hasta ese momento; y,

"VI. Determinación del Ministerio Público para Adolescentes para ejercer la acción de remisión, así como los razonamientos que llevaron a esa decisión."

<sup>57</sup> **Artículo 46.** El Ministerio Público para Adolescentes archivará definitivamente el expediente cuando los hechos relatados en la denuncia o querrela no fueren constitutivos de conductas tipificadas como delito, se trate de una causa excluyente de incriminación o cuando se encuentre extinguida la responsabilidad del adolescente."

**Artículo 47.** El Ministerio Público para Adolescentes podrá archivar provisionalmente aquellas investigaciones en las que no existan elementos suficientes para proceder o no se puedan practicar otras diligencias, sin perjuicio de ordenar la reapertura de las diligencias, si aparecieren nuevos elementos de convicción que así lo justifiquen, siempre que no haya surtido efectos la prescripción."

**Artículo 48.** La víctima o el ofendido podrán solicitar al Ministerio Público para Adolescentes la reapertura de expediente y la realización de actividades de investigación, y de ser negada esta petición, podrán solicitarla ante el superior del agente especializado."

<sup>58</sup> **Artículo 50.** A partir del momento en que el escrito de remisión es recibido por el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, éste deberá determinar si existen bases para el libramiento



dad encargada de regir y desahogar todas las etapas del juicio penal oral y de dictar la resolución que corresponda (artículo 57, 59 a 63),<sup>59</sup> en la que, en su caso, se aplicarán las sanciones previstas en la ley.

140. Todas estas facultades se encuentran regidas por los distintos principios que prevé el código local, tales como el referido principio de minoridad

---

de la orden de presentación o detención o, en su caso, para la sujeción a proceso y la procedencia de medidas cautelares si el Ministerio Público para Adolescentes lo solicitare.

"En el supuesto de que el adolescente o el adulto joven estuviere detenido al momento de recibir el escrito de remisión o cumplimentada la orden de presentación o detención, se celebrará de inmediato una audiencia en la que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá, en su caso, examinar la legalidad de la detención. Si ésta resultare improcedente, la audiencia se suspenderá y se decretará la inmediata libertad del adolescente o adulto joven. De ratificarse la detención, la audiencia continuará su curso.

"En esta audiencia, si el adolescente o adulto joven desea hacerlo, se recibirá su declaración inicial, se le hará saber que en un plazo máximo de setenta y dos horas se determinará su libertad o sujeción a proceso, el cual podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, con la finalidad de aportar y desahogar elementos de prueba para que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes resuelva su situación. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal federal".

"Si la audiencia se suspende a petición del adolescente o su defensor, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, a solicitud del Ministerio Público para Adolescentes, podrá imponer alguna de las medidas cautelares de las previstas en esta ley hasta que la audiencia se reanude.

"A esta audiencia deberán concurrir el Ministerio Público para Adolescentes, el adolescente o adulto joven probable responsable, su defensor y, en su caso, podrán asistir padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del adolescente. La ausencia de estos últimos no suspenderá la audiencia."

<sup>59</sup> **Artículo 57.** El juicio se desahogará de manera oral, privilegiando en todo momento la inmediación, inmediatez y celeridad procesal del juzgador en las actuaciones, atendiendo a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales. De todo lo actuado se dejará registro electrónico y por escrito."

**Artículo 59.** Concluido el juicio, el Juez de Audiencia Especializado resolverá sobre la responsabilidad del adolescente o adulto joven, atendiendo a lo establecido en esta ley.

"El Juez de Audiencia Especializado apreciará la prueba, conforme a las reglas de la lógica, los conocimientos científicos y las máximas de la experiencia; sólo podrán valorarse y someterse a la crítica racional, los medios de prueba obtenidos por un proceso permitido e incorporados al juicio conforme a las disposiciones de esta ley.

"En caso de duda, el Juez de Audiencia Especializado deberá resolver tomando en cuenta lo que más favorezca al adolescente o adulto joven."

**Artículo 60.** La resolución que se dicte será siempre proporcional no sólo a las circunstancias y la gravedad de la conducta tipificada como delito, sino también a las circunstancias y características personales del adolescente o adulto joven, al interés público y al daño causado."

**Artículo 61.** La imposición e individualización de medidas a cargo del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá sujetarse a las siguientes disposiciones:



(que incluye su doble vertiente de presunción de minoridad y de niñez) y los principios de interés superior del adolescente, inocencia, certeza jurídica, mínima intervención, subsidiariedad, especialización, inmediatez, celeridad procesal, intermediación y proporcionalidad (previstos en el artículo 4 que los contempla como principios rectores de la totalidad del sistema).

"I. Sólo podrán imponerse las medidas consideradas en esta ley;

"II. El Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá valorar:

"a. La gravedad de la conducta; su forma de intervención; el dolo o la culpa; el grado de ejecución de que se trate; las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión; la posibilidad que tuvo el agente de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma; los medios comisivos empleados; el comportamiento del sujeto activo después del hecho y el comportamiento de la víctima en el hecho;

"b. La edad; el nivel de educación; las condiciones sociales, económicas y culturales; los motivos que lo impulsaron o determinaron a desarrollar su comportamiento; las condiciones personales, fisiológicas y psíquicas específicas en que se encontraba el sujeto activo en el momento de la comisión de la conducta; si el agente perteneciera a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres; y,

"c. Las necesidades particulares del adolescente o adulto joven, así como las posibilidades reales de ser cumplida la medida;

"III. El Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes atenderá a las reglas de concurso de conductas típicas;

"IV. La medida de internamiento se impondrá de manera excepcional y en ningún caso a adolescentes menores de catorce años de edad; y,

"V. En cada resolución, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes podrá imponer amonestación y hasta un máximo de dos medidas más, compatibles entre sí, de modo que su ejecución pueda ser simultánea y en ningún caso, sucesiva."

**"Artículo 62.** La resolución deberá estar debidamente fundada y motivada, escrita en un lenguaje accesible al adolescente o adulto joven y deberá contener los siguientes elementos:

"I. Lugar, fecha y hora en que es emitida;

"II. Datos personales del adolescente;

"III. Relación de los hechos, pruebas, alegatos y conclusiones;

"IV. Motivos y fundamentos legales que la sustentan;

"V. Argumentos a partir de los cuales se decide si quedó acreditada o no la existencia de la conducta;

"VI. Argumentos a partir de los cuales se decide si quedó o no acreditada la responsabilidad del adolescente o adulto joven;

"VII. La medida que en su caso llegue a imponerse, su duración y lugar de aplicación y ejecución, así como la medida de mayor gravedad que se impondría en el caso de incumplimiento;

"VIII. Las medidas de menor gravedad por las que, en los términos de esta ley, puede sustituirse la medida impuesta, así como el orden en que deben ser consideradas por la unidad especializada; y,

"IX. El monto de la reparación del daño a la víctima u ofendido, en su caso.

"La simple relación de las pruebas, la mención de los requerimientos, argumentos o pretensiones de las partes, afirmaciones dogmáticas, fórmulas genéricas, o rituales no constituyen en caso alguno fundamentación ni motivación."



141. Lo cual implica, para esta Corte, que cuando cada autoridad hace uso de sus facultades, debe tomar en cuenta los principios aplicables y, ante cualquier duda sobre la edad de la persona sujeta a su competencia, siguiendo a las reglas de la ley, debe presumirse que se trata de un adolescente o de un niño o niña, según corresponda, en atención al principio de interés superior del menor. El transcrito artículo 7 no diferencia cuándo cobra aplicación la presunción de minoridad; por el contrario, se toma como un presupuesto de la ley.

### *Aplicación al caso concreto*

142. Ahora, a partir de lo recién expuesto, como se adelantó, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que la norma reclamada no permite sujetar al proceso penal a una persona para efectos de comprobar su edad y, por ende, **no detenta el vicio de invalidez** planteado por la comisión accionante. Para evidenciar de una mejor manera esta conclusión, se delimitará el alcance de la norma y se detallarán las razones por las cuales se supera el examen de regularidad constitucional.

143. El primer párrafo del artículo 33 prevé las reglas sobre qué sucede cuando se comprueba que una persona sujeta al sistema de justicia penal para adolescentes era mayor de edad al momento de cometer la conducta ilícita, tanto durante la etapa de investigación como en la sustanciación del juicio tras la remisión de la acción penal. Para esta Corte, tales hipótesis normativas derivan justamente de la aplicabilidad del principio de minoridad en todas las etapas del proceso y de la salvaguarda de este principio por parte del Ministerio Público y/o el juzgador. Es decir, lo regulado cobra sentido, precisamente porque en alguna etapa del proceso la respectiva autoridad tuvo a su alcance pruebas que hacían suponer que la persona en cuestión es o fue un adolescente al momento de que aconteció la conducta ilícita o que, en su defecto, se tuvo por presumida la minoridad de edad.

---

**"Artículo 63.** Una vez firme la medida, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes establecerá las condiciones y la forma en que el adolescente o adulto joven debe cumplirla, quedando a cargo de la unidad especializada la elaboración de un programa individualizado de ejecución.

"El adolescente, sus padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia o, en su caso, el adulto joven, y su defensor, podrán solicitar ante el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes la revisión del Programa Individualizado de Ejecución dentro del plazo de cinco días siguientes a aquél en que se le haya informado al adolescente o adulto joven su contenido."



144. En esa lógica, el segundo párrafo del artículo 33 (que es efectivamente el reclamado) sigue la misma lógica que su predecesor; a saber, tiene su misma operatividad y busca funcionar tanto en la etapa de investigación competencia del Ministerio Público como en la etapa de inicio, sustanciación y desahogo del procedimiento judicial (el proceso en su integridad). Consecuentemente, no es una excusa para que las autoridades ministeriales o judiciales sujeten al proceso a personas menores de doce años y sea durante su tramitación que se compruebe efectivamente su edad, sino que es una medida emergente que se da durante el proceso penal para respetar y proteger los derechos de los niños y niñas que equivocadamente están siendo sujetos al proceso penal, toda vez que el deber que se impone cuando se comprueba que esa persona era o fue menor de doce años es archivar las actuaciones y poner en inmediata libertad a la persona.

145. Dicho de otra manera, de una interpretación textual y sistemática, se entiende que la finalidad del párrafo reclamado es implementar una regla genérica de inmediata libertad y de archivo de las actuaciones cuando en cualquier etapa del proceso se compruebe que la persona sujeta al mismo era menor de doce años al momento de que acontecieron los hechos delictivos. No es una regla procesal que permita iniciar y sustanciar el proceso para verificar la edad del imputado, más bien es una disposición legal que presupone que el proceso ya dio inicio (pues dice "*si en el transcurso del proceso*") y que obliga a las autoridades a llevar a cabo ciertos actos cuando ulteriormente se compruebe la niñez de la persona sujeta a proceso.

146. El resto de las disposiciones legales que regulan el inicio y sustanciación del proceso penal respaldan esta delimitación del contenido normativo, pues para que se de inicio a un proceso se parte de la premisa de que la autoridad atestiguó que la persona en cuestión es o fue un adolescente al momento de actualizarse el hecho ilícito. El referido artículo 37 del código local, señala que el Ministerio Público Especializado tendrá la facultad de investigar las conductas tipificadas como delitos, pero sólo las atribuidas a los adolescentes, lo cual conlleva que sólo se pueda investigar o pedir órdenes de presentación o detención a personas mayores de doce años y, por ende, que la autoridad ministerial deba tener certeza de esa edad.



147. Por su parte, en el caso de una detención en flagrancia, la primer conducta que debe realizar el Ministerio Público cuando se pone a su disposición a la persona arrestada es calificar la legalidad de la detención en términos del artículo 44 del propio código. Lo que también implica que la autoridad ministerial debe asegurarse de la edad de la persona detenida y, ante la duda, concluir que se trata de un niño para efectos de no sujetarlo al proceso penal para adolescentes.

148. El citado artículo 7 del propio código local es explícito en detallar cómo aplica el principio de presunción de minoridad (y sus presunciones a favor de la minoridad) y dice que *"en ningún caso se podrá decretar el internamiento [cautelar] para efectos de comprobación de su edad"*. Por ende, es un presupuesto fundamental de la ley que las autoridades al momento de ejercer sus facultades deben tener certeza de que la persona que se va a sujetar a proceso penal para adolescentes cuenta o contaba al menos con doce años de edad al momento de los hechos delictivos.

149. Se recalca, la propia norma utiliza en su parte inicial la locución *"si en el transcurso del proceso se comprueba"*, por lo que ello quiere decir que el proceso penal (entendido en todas sus etapas) inició o se encuentra en sustanciación, lo que involucra que ya se tuvo a una persona como sujeto del sistema de justicia penal para adolescentes (pues se tuvo certeza sobre su edad) y que es, ulteriormente, cuando se comprueba que esa respectiva persona cuenta o contaba con al menos de doce años en el momento de los hechos delictivos.

150. En síntesis, para este Tribunal Pleno, la norma impugnada se trata más bien de una disposición legal que busca solucionar casos excepcionales a fin de evitar que niños o niñas continúen sujetos a un proceso penal para adolescentes a pesar de no tener la edad mínima para ello.

151. Estos casos pueden ocurrir, pues es un hecho notorio que no siempre pueden tenerse documentos oficiales para atestiguar la edad de una persona. Puede acontecer, a saber, que la respectiva persona detenida en flagrancia no cuente con un acta de nacimiento o cualquier otro documento oficial sobre la fecha en que nació (al no haberse registrado su nacimiento ante ninguna autoridad mexicana) o ser una persona extranjera que tampoco cuenta



con registro en su país de origen o que los documentos con los que se pretende acreditar la edad no cumplan con los requisitos correspondientes de legalización del derecho internacional.

152. Situación que se hace evidente con lo prescrito en el citado artículo 6 del propio código local, el cual contempla que la edad de una persona será acreditada con acta de nacimiento emitida por autoridades mexicanas o extranjeras (debidamente apostillado o legalizado), pero que a su vez reconoce que ante la falta de esos elementos probatorios, la comprobación de la edad se deberá hacer mediante dictamen rendido por peritos designados para ese efecto.

153. En ese tenor, es lógicamente posible que una persona pueda ser sujeta a proceso penal especializado para adolescentes a partir de la valoración por parte de la autoridad de ciertas pruebas que acreditaban que era mayor de doce años y que, con tales pruebas, la **autoridad haya apreciado su edad sin haber tenido dudas** sobre la misma, pero que, tal como lo dice la norma reclamada, "*en el transcurso del proceso*" (en cualquiera de sus etapas) surjan o se aporten otros medios de convicción o se certifique lo inválido o erróneo de los utilizados anteriormente que evidencien que esa persona cuenta o contaba con menos de doce años al momento en que ocurrieron los hechos delictivos.

154. Ahora bien, **dicho lo anterior y delimitado el sentido de la norma, se estima que el párrafo reclamado supera un análisis estricto de constitucionalidad** al no contravenir el artículo 18 de la Constitución General y demás *corpus juris* de la niñez.<sup>60</sup> Primero, porque cumple con un fin constitucionalmente imperioso que es salvaguardar en todas las etapas del proceso el principio de minoridad y los requisitos para que una persona pueda ser sujeto de responsabilidad penal.

<sup>60</sup> Se analiza a través de un estándar de razonabilidad, pues aunque es una medida legislativa que, en principio, beneficia a los niños o niñas, en suplencia de la queja, se debe verificar que las medidas tomadas por el legislador para ese fin benéfico sean las más idóneas, necesarias y proporcionales para asegurar los derechos de las personas menores de doce años.



155. Segundo, porque la medida legislativa (consistente en que las autoridades tengan la facultad obligatoria de archivar las actuaciones y poner en inmediata libertad al niño o niña que equivocadamente se haya sujeto a proceso, devolviendo la custodia a sus padres o tutores o, en su caso, notificando a las instituciones dedicadas a la atención de la infancia), se encuentra íntimamente relacionada con el fin pretendido. Asimismo, esa medida es estrictamente necesaria y no existe ninguna opción alternativa ya que es la actuación más efectiva para respetar y proteger el principio de minoridad que rige el artículo 18 constitucional y el derecho a la libertad personal.

156. Ello, pues lo que se busca con el deber de archivar las actuaciones y ordenar la inmediata libertad del niño o niña (devolviendo la custodia del menor a quién legalmente la ejerza o, en su caso, notificando a las instituciones dedicadas a la atención de la infancia), es corregir la violación no advertida respecto a la edad de la persona sujeta a proceso, asegurándole los derechos que le corresponden constitucionalmente como niño o niña menor de doce años. Como se dijo, es una medida que parte de la premisa de que, aun cuando las autoridades ejercieron sus competencias tomando en cuenta en todo momento que debía existir certeza sobre la edad del imputado para sujetarlo a un proceso penal (y que, en caso de duda, debió considerársele como niño o niña), es viable lógicamente que a pesar de haber actuado diligentemente existan casos en los que con otras pruebas o la posterior inviabilidad de las mismas se compruebe posteriormente que la apreciación de la autoridad fue incorrecta y que la persona es o fue menor de doce años<sup>61</sup> cuando ocurrieron los hechos delictivos. La norma tiende a satisfacer estos supuestos de excepción.

157. Es cierto que el párrafo reclamado no alude en su texto a ser una hipótesis normativa excepcional; sin embargo, como se ha venido explicando, la operatividad de este párrafo parte de una regulación estricta sobre las diferentes actuaciones de las autoridades que participan en el proceso penal, mismas

---

<sup>61</sup> Por ejemplo, puede ocurrir que ante la imposibilidad absoluta de contar con un elemento oficial sobre la edad de la persona, el dictamen pericial haya indicado fehacientemente que se trataba de una persona con al menos doce años de edad, pero que posteriormente surja un documento idóneo para certificar la correcta edad de la persona.



que atienden como un principio indisponible la presunción de minoridad y la presunción de niñez para todos los efectos procesales.

158. Además, como se adelantó, no existe otra medida más eficiente para restablecer el régimen constitucional que exigir el archivo de las actuaciones y la inmediata libertad a la persona que formaba parte del proceso penal (ya sea porque se encontraba en detención provisional, sujeto a proceso bajo ciertas medidas cautelares no privativas de la libertad o en internamiento preventivo), pues con ello se declara y reconoce de manera automática que esas personas no pueden ser objeto de responsabilidad de índole penal, tal como lo exige el artículo 18 de la Constitución General.

159. En suma, por las razones antes expuestas, se declaran **infundados** los razonamientos de la entidad promovente y se reconoce la **constitucionalidad** del artículo 33, último párrafo, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.

#### **X. Prórroga del plazo constitucional para el dictado de libertad o de sujeción a proceso**

160. En el tercer sub-apartado del tercer concepto de invalidez se afirma que el artículo 50 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán es contrario al artículo 19 constitucional y a los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, porque omite clarificar que la prórroga para determinar la libertad o sujeción a proceso de un adolescente o adulto joven sólo podrá ser solicitada por él mismo como parte de sus garantías constitucionales y, por otro lado, auspicia entonces que la autoridad jurisdiccional de la entidad federativa pueda prorrogar la detención del adolescente a petición de cualquiera de las partes intervinientes en el proceso (Ministerio Público, víctima o Juez de oficio).

161. El texto del precepto cuestionado es el siguiente (se transcribe su totalidad y se resalta en negritas la porción normativa relevante):

**"Artículo 50.** A partir del momento en que el escrito de remisión es recibido por el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, éste deberá determi-



nar si existen bases para el libramiento de la orden de presentación o detención o, en su caso, para la sujeción a proceso y la procedencia de medidas cautelares si el Ministerio Público para Adolescentes lo solicitare.

"En el supuesto de que el adolescente o el adulto joven estuviere detenido al momento de recibir el escrito de remisión o cumplimentada la orden de presentación o detención, se celebrará de inmediato una audiencia en la que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá, en su caso, examinar la legalidad de la detención. Si ésta resultare improcedente, la audiencia se suspenderá y se decretará la inmediata libertad del adolescente o adulto joven. De ratificarse la detención, la audiencia continuará su curso.

"En esta audiencia, si el adolescente o adulto joven desea hacerlo, se recibirá su declaración inicial, se le hará saber que en un plazo máximo de setenta y dos horas se determinará su libertad o sujeción a proceso, **el cual podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, con la finalidad de aportar y desahogar elementos de prueba para que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes resuelva su situación. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal federal.**

"Si la audiencia se suspende a petición del adolescente o su defensor, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, a solicitud del Ministerio Público para Adolescentes, podrá imponer alguna de las medidas cautelares de las previstas en esta ley hasta que la audiencia se reanude.

"A esta audiencia deberán concurrir el Ministerio Público para Adolescentes, el adolescente o adulto joven probable responsable, su defensor y, en su caso, podrán asistir padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del adolescente. La ausencia de estos últimos no suspenderá la audiencia."

162. Esta Suprema Corte considera como **infundado** el planteamiento de invalidez. En principio, como se adelantó en el apartado de fijación de la *litis*, debe destacarse que el concepto de invalidez que ahora se analiza va destinado a reclamar lo previsto en el tercer párrafo del artículo 50, en el que se prevé la regla relativa a la prolongación del plazo constitucional para dejar en libertad o para sujetar a proceso a una persona. Hecha esta acotación, desde nuestra



perspectiva, se estima que la posición de la comisión accionante vuelve a partir de un incorrecto entendimiento de la norma.

163. Los párrafos del artículo 50 regulan distintas etapas del procedimiento en contra de un adolescente en la etapa judicial. En el primer párrafo se señala que tras el ejercicio de la acción penal en contra del adolescente (remisión de la indagatoria) que no está detenido, el Juez Especializado deberá valorar si procede dictar orden de presentación o detención o sujetar al proceso al menor y dictar las medidas cautelares en caso de ser solicitadas por el Ministerio Público. Según el artículo 51 del código, la orden de presentación *podrá* ser dictada, a solicitud del Ministerio Público, cuando la conducta del adolescente o adulto joven no amerita internamiento conforme al código, mientras que la orden de detención e internamiento preventivo se da a su vez a solicitud del Ministerio Público cuando la conducta que se investiga amerita esa medida de internamiento y existe una presunción razonable y casuística de que el adolescente o adulto joven podría no someterse al proceso u obstaculizar la averiguación de la verdad o pueda cometer alguna otra conducta tipificada como delito contra la víctima, los testigos, los servidores públicos que intervienen en el proceso o contra algún tercero.<sup>62</sup>

164. El segundo párrafo del artículo 50 regula los casos en que el adolescente o adulto joven es puesto a disposición del Juez de Audiencia Especializado junto con el escrito de remisión de la acción penal o cuando se cumplimenta la orden de presentación o detención. Ante estos escenarios (menor detenido o llamado al procedimiento a través de una orden de presentación), el párrafo

<sup>62</sup> **Artículo 51.** Para la celebración de la audiencia de sujeción a proceso, si el adolescente o adulto joven no se encontrara detenido, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público para Adolescentes:

"I. Orden de presentación en los casos en los que la conducta que se investiga no merezca medida de internamiento. En caso de que el adolescente o adulto joven no comparezca voluntariamente, el Juez podrá hacerlo comparecer con el auxilio de la fuerza pública; y,

"II. Orden de detención e internamiento preventivo, cuando la conducta que se investiga merezca medida de internamiento y exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias del caso particular, de que el adolescente o adulto joven podría no someterse al proceso u obstaculizaría la averiguación de la verdad, o se estime que el adolescente o adulto joven puede cometer alguna otra conducta tipificada como delito contra la propia víctima, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervengan en el proceso o contra algún tercero."



mandata que el Juez deberá celebrar de inmediato una audiencia en la que, en su caso, revisará en primer lugar la legalidad de la detención, señalando que de resultar improcedente, la audiencia se suspenderá y se decretará la inmediata libertad del adolescente o adulto joven. De considerarse legal, la audiencia continuará su curso.

165. Por su parte, los párrafos tercero, cuarto y quinto de este artículo 50 regulan algunas de las condiciones de ejecución de la referida audiencia. En el párrafo tercero se aduce que, en esa audiencia, el adolescente o adulto joven detenido o que acudió por virtud de una orden de presentación podrá hacer su declaración inicial y se le hará saber que en un plazo máximo de setenta y dos horas se determinará su libertad o sujeción a proceso, aclarándose que ese plazo podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, con la finalidad de aportar y desahogar elementos de prueba y que la prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. Por otro lado, en el párrafo cuarto, se dice que de suspender la audiencia a petición del adolescente o su defensor, el Juez de Audiencia Especializado podrá imponer alguna medida cautelar si ello es solicitado por el agente ministerial, y en el párrafo quinto se impone como una condición de celebración de la audiencia que a la misma concurren el Ministerio Público, el adolescente o adulto joven, su defensor y, en su caso, sus padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad.<sup>63</sup>

166. Ahora, aunado a todo lo que se ha explicado en torno al parámetro de regularidad aplicable a los adolescentes sujetos al sistema de justicia penal, se tiene que el artículo 19 de la Constitución General<sup>64</sup> implementa como uno de

<sup>63</sup> Tras esta audiencia y, en su caso, el dictado de la sujeción a proceso, en términos del artículo 57 del código local, el juicio se desahogará de manera oral, privilegiando en todo momento la inmediación, inmediatez y celeridad procesal, atendiendo a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**"Artículo 57.** El juicio se desahogará de manera oral, privilegiando en todo momento la inmediación, inmediatez y celeridad procesal del juzgador en las actuaciones, atendiendo a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"De todo lo actuado se dejará registro electrónico y por escrito."

<sup>64</sup> **"Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho



los derechos de cualquier persona que es puesta a disposición ante un Juez, que ninguna detención ante esa autoridad judicial podrá superar las setenta y dos horas sin que se resuelva su situación jurídica a partir del dictado de un auto de sujeción a proceso y, que dicho plazo, podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado en la forma que señale la ley. Como se ha explicado en otros apartados de este fallo, aunque no se menciona de manera explícita, esta norma es aplicable para los adolescentes detenidos ante autoridad judicial pues su ámbito personal de validez es cualquier persona que se encuentra en el territorio mexicano. Además, no existe ninguna otra norma aplicable a esta etapa del procedimiento más benéfico en el ámbito formalmente constitucional ni en los tratados internacionales.

---

que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

"Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."



167. Dicho lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera como **válida** la norma reclamada (la cual prevé una medida legislativa que incide sobre la libertad de los adolescentes al permitir setenta y dos horas de detención y una prolongación de ese plazo), ya que supera un análisis estricto de constitucionalidad. En primer lugar, la norma reclamada persigue un fin constitucionalmente imperioso que es fijar las condiciones mínimas para que el Juez de Audiencia Especializado pueda tener el tiempo y los elementos necesarios para resolver la situación particular del adolescente indiciado; es decir, lo que se buscan son fijar las condiciones para la sustanciación del proceso judicial al cual se pretende someter al adolescente o adulto joven, a fin de respetar y proteger su libertad personal.

168. Asimismo, se estima que la medida legislativa impuesta es idónea y razonable por varios motivos. El plazo que se impone de setenta y dos horas se encuentra dentro del margen permitido por el citado artículo 19 constitucional. Además, a diferencia de la interpretación de la comisión accionante, la permisión para prorrogar dicho plazo no está dirigida al Ministerio Público, a las víctimas ni puede ser ejercida de oficio por el juzgador.

169. Por el contrario, debe apreciarse que el sujeto que rige a todo lo dispuesto en el párrafo es el adolescente o adulto joven. Véase como inicia el párrafo, se dice: "*si el adolescente o adulto joven desea hacerlo, se recibirá su declaración inicial, se le hará saber que en un plazo máximo de setenta y dos horas se determinará su libertad o sujeción a proceso*" y, a continuación, sin cambiar el sujeto de la oración, únicamente precedido por una coma, se señala: "*el cual [el plazo] podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, con la finalidad de aportar y desahogar elementos de prueba para que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes resuelva su situación*". Es decir, la prolongación del plazo sólo puede ser solicitada por los adolescentes o adultos jóvenes. Adicionalmente, cuando se dice: "*su situación*", se refiere a la del sujeto al que se otorga el derecho a prorrogar el plazo (a los adolescentes y adultos jóvenes) y, en su última parte, el párrafo reafirma esta posición al señalar que la prolongación de la detención en "*su perjuicio*" (de los menores) será sancionada por la ley.

170. De igual manera, no debe pasarse por alto que la celebración de esta audiencia parte de la regla general de que el adolescente o adulto joven sujeto



al procedimiento no se encontrará detenido y que, en su caso, comparecerá a la misma por medio de una orden de presentación. Ello, pues según el propio código local en los artículos 28 y 133, las detenciones provisionales son excepcionales y sólo están autorizadas cuando se actualizan ciertos delitos.

171. Así, dado que la audiencia regulada en el contenido impugnado se da ante dos posibles escenarios (uno en ejecución de una orden de presentación y otro donde existe la detención provisional del menor), el plazo de setenta y dos horas prorrogables a petición del indiciado que se establece para dictar la libertad o sujetar a proceso no es una medida altamente gravosa, pues en el primer escenario los adolescentes o adultos jóvenes seguirán gozando de su libertad y, si se trata del escenario en el que la persona está detenida, la prolongación del plazo aludido se hace sólo para su beneficio y a su petición.

172. En conclusión, toda vez que la norma reclamada no contradice el artículo 19 constitucional ni los principios de seguridad, legalidad, minoridad de edad, presunción de inocencia y libertad personal, se reconoce la **constitucionalidad** del artículo 50 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.

## XI. Medida cautelar de internamiento

173. En el cuarto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuestionó la constitucionalidad de una serie de preceptos del código local especializado (artículos 28, 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124) bajo la idea común, por una parte, de que la legislación convierte al internamiento como una pena y, por la otra, que la implementación de la medida de prestación de servicios a favor de la comunidad no encuadra dentro de las medidas de orientación, protección y tratamiento que autoriza el Texto Constitucional y que se encuentra mal regulada.

174. Al respecto, debe resaltarse que, en este apartado, sólo se analizará la constitucionalidad de los **artículos 28 y 56** que regulan la medida de internamiento preventivo (por lo que hace al primer artículo, únicamente en la parte que reglamenta el internamiento como medida cautelar), ya que el resto de los contenidos y preceptos impugnados serán examinados en otros apartados del



fallo. Ello, pues para efectos de facilitar el análisis de validez, se estima prudente abordar, en un primer plano, el internamiento como medida cautelar y, posteriormente, como medida definitiva tras un juicio, al ser diferentes los parámetros de regularidad constitucional.

175. Hecha esta aclaración, se transcribe el texto de los preceptos que ahora se examinan (se plasma la totalidad de su contenido y se destacan en negritas el contenido cuestionado de uno de ellos):

**"Artículo 28.** La detención provisional y el **internamiento** de adolescentes deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales, únicamente a conductas señaladas por el artículo 113 de esta ley, debiéndose aplicar **medidas cautelares** y definitivas **menos gravosas siempre que sea posible**. Las medidas restrictivas de la libertad serán aplicadas por los periodos más breves posibles.

"El Ministerio Público para Adolescentes, podrá ordenar la detención provisional del adolescente o adulto joven, únicamente en casos de urgencia y siempre que se trate de conductas tipificadas como delitos graves."

**"Artículo 56.** El internamiento preventivo deberá aplicarse sólo de manera excepcional, hasta por un plazo máximo de tres meses, cuando otra medida cautelar menos gravosa resulte insuficiente para garantizar la presencia del adolescente o adulto joven en el procedimiento, siempre que el adolescente sea mayor de catorce años de edad al momento de cometer el hecho, y la conducta atribuida a este se encuentre considerada como grave, en los términos del artículo 113 de esta ley. Además de lo anterior, deberá concurrir cualquiera de las circunstancias siguientes:

"I. Exista riesgo que se sustraiga de la acción de la justicia, de obstaculización del procedimiento o de destrucción de los medios de convicción; o,

"II. Se estime que el adolescente o adulto joven puede cometer una conducta tipificada como delito contra la propia víctima, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervengan en el proceso, o contra algún tercero.



"El internamiento preventivo no podrá combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplido en instalaciones diferentes a las destinadas al cumplimiento de la medida de internamiento definitivo."

176. El artículo 28, en su primer párrafo, es una norma compleja que impone tanto condiciones para la adecuada limitación del derecho a la libertad personal como las reglas para la aplicación de cualquier medida cautelar o definitiva (la comisión accionante realmente impugna el apartado que regula el internamiento).

177. Por un lado, señala que cualquier detención provisional deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales y sólo será procedente por las conductas señaladas por el artículo 113 de la ley.<sup>65</sup> Dichas conductas son

<sup>65</sup> **Artículo 113.** Por medida de internamiento se entiende a los distintos grados de privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes que lo ameriten en los términos de la presente ley.

"Las medidas de internamiento son las más graves entre las previstas por este ordenamiento y por tanto deben aplicarse como último recurso, por el tiempo más breve que proceda, de modo subsidiario y sólo puede imponerse a quienes tengan o hayan tenido, al momento de realizar la conducta, una edad de entre catorce años cumplidos y dieciocho años no cumplidos; siempre que se trate de alguna de las siguientes conductas dolosas tipificadas como delito en el Código Penal del Estado de Michoacán:

"I. Homicidio, artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122 y 123;

"II. Lesiones, artículos 125, fracciones III, IV y V, 126, 127, 128, 129 y 131;

"III. Pornografía de personas menores de edad, artículo 158;

"IV. Turismo sexual, artículo 159;

"V. Tráfico de órganos, artículo 163;

"VI. Violación, artículo 164;

"VII. Violación equiparada, artículo 165;

"VIII. Secuestro, artículo 172;

"IX. Desaparición forzada de personas, artículo 173;

"X. Robo calificado grave, artículo 204;

"XI. Extorsión, artículo 224;

"XII. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, artículo 236;

"XIII. Rebelión, artículo 313; y,

"XIV. Sabotaje, artículo 314.

"La finalidad de estas medidas es limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo que se faciliten procesos de reflexión sobre su responsabilidad individual y social en torno a las consecuencias de las conductas cometidas. Durante los periodos de privación de libertad se deben realizar actividades grupales dirigidas por personal técnico capacitado para estos fines.

"En ninguna circunstancia, las medidas de internamiento implican la privación de derechos distintos a los que limita la resolución del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes.



las valoradas como de mayor gravedad en la legislación y radican, a saber, en hechos delictivos dolosos como homicidio, pornografía de menores, turismo sexual, lesiones, tráfico de órganos, violación, robo calificado, desaparición forzada de personas, entre otros (como se explicará más adelante, este supuesto normativo del artículo 113 no está impugnado en la presente acción, pues los conceptos de invalidez van dirigidos a las porciones normativas de tal precepto que establecen la finalidad del internamiento definitivo).

178. Por otro lado, el artículo 28 prevé una regla general tanto para las medidas cautelares como para las definitivas, mandando que se tendrán que aplicar las menos gravosas siempre que sea posible, y que la medida de **internamiento** (cautelar y definitiva, ya que no hace una distinción) deberá evitarse y se limitará también a circunstancias excepcionales y a las conductas señaladas en el aludido artículo 113 de la ley. Además, se afirma que toda medida restrictiva de la libertad (que lógicamente incluye al internamiento cautelar o definitivo) será aplicada por los periodos más breves posibles.

179. Por su parte, el artículo 56 regula al internamiento como medida cautelar, señalando los siguientes requisitos (algunos son reiteración de los previstos en el citado artículo 28):

a) Deberá aplicarse sólo de manera excepcional a los mayores de catorce años de edad al momento de la actualización del hecho delictivo.

b) Su plazo máximo de aplicación es de tres meses.

c) Procederá únicamente cuando otra medida cautelar menos gravosa resulte insuficiente para garantizar la presencia del adolescente o adulto joven en el procedimiento penal.

---

"La tentativa también será punible.

"Si emprendida la tentativa o la ejecución de la conducta considerada como delito, la persona se desiste de la consumación del resultado, de manera que mediante un comportamiento posterior hace lo razonable para evitarlo, debido a una motivación consciente y voluntaria acorde con el orden jurídico, no se le impondrá medida alguna por tentativa.

"También podrá aplicarse esta medida de internamiento, en los casos previstos en el artículo 145, párrafo segundo de esta ley."



d) El hecho delictivo que propicie la medida cautelar deberá ser grave, en términos de lo previsto en el artículo 113 de la ley.

e) Deberá concurrir alguno de los siguientes supuestos: i) exista riesgo de que la persona sujeta a la medida se sustraiga de la acción de la justicia, de obstaculización del procedimiento o de destrucción de los medios de convicción; o ii) que pueda cometer una conducta tipificada como delito contra la propia víctima, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervienen en el proceso o contra algún tercero.

f) Esta medida no puede combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplida en instalaciones diferentes a las destinadas al cumplimiento del internamiento como medida definitiva.

180. Como se dijo, estos dos artículos se impugnaron como parte de un razonamiento conjunto de invalidez en el que se argumentó, entre otras cuestiones, que el internamiento de los adolescentes se concebía en la ley más como una sanción o sinónimo de pena que como una medida que se va a utilizar en última instancia para el tratamiento, orientación y protección al menor, contrariando entonces la idea básica del *corpus juris* de la niñez de que la reclusión de menores en establecimientos penitenciarios tiene por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.

181. Como se adelantó, respecto a los aludidos preceptos 28 y 56, este Tribunal Pleno considera como **infundados** los conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de Derechos Humanos parte de un indebido entendimiento de las normas reclamadas y de su valoración sistemática con otras disposiciones de la ley.

182. Para explicar esta conclusión, tal como se ha venido haciendo en este fallo, el presente apartado se dividirá en dos secciones: una será la relatoría de precedentes y del parámetro de regularidad y, en la otra, se hará el estudio de regularidad de las disposiciones reclamadas (se insiste, respecto al artículo 28, en esta sección del fallo sólo se hará el pronunciamiento por la parte que regula al internamiento como medida cautelar).



### *Precedentes y parámetro de regularidad*

183. En primer lugar, aun cuando no fue una postura invocada por la comisión accionante, el presente estudio debe partir de la premisa que es criterio que el *internamiento* de un adolescente, como *medida cautelar* dentro de un procedimiento penal para adolescentes, ha sido respaldado por esta Suprema Corte al estar permitido por el Texto Constitucional.

184. En la citada **acción de inconstitucionalidad 60/2016**, por mayoría de votos,<sup>66</sup> se decidió, entre otras muchas cuestiones, que: *"la especialidad del sistema penal de justicia para adolescentes exige, sin duda, que los menores de edad no sean sometidos a reclusión en el régimen de los adultos, sea como pena o prisión preventiva"*. No obstante, se explicó que: *"esa modalización no llega al extremo de reconocer a su favor un derecho de libertad absoluto. En ese sentido, la propia Constitución estableció como medida de sanción el internamiento, el cual se sujetará a los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad. Tales principios ya fueron interpretados por la jurisprudencia de este Tribunal Pleno en las jurisprudencias P./J. 79/2008,<sup>67</sup> P./J. 77/2008<sup>68</sup> y P./J. 78/2008<sup>69</sup>"*.

<sup>66</sup> Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, separándose de las consideraciones del apartado C y por la invalidez parcial de los preceptos, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, atinente al estudio relativo a los artículos 72, fracción II, inciso a), y 122 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, consistente en reconocer la validez de dichos preceptos, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Luna Ramos y Pardo Rebolledo reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

<sup>67</sup> "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El indicado principio tiene tres vertientes: 1) Alternatividad, la cual se desprende del artículo 40, apartado 3, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual debe buscarse resolver el menor número de conflictos a nivel judicial, lo que se relaciona con la necesidad de disminuir la intervención judicial en los casos en que el delito se deba a que el menor es vulnerado en sus derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de que resultaría inadecuado que el juzgador impusiera una sanción gravosa, si el menor no puede hacer nada en contra de sus circunstancias cotidianas, además de que esta vertiente tiene la pretensión de que la normativa correspondiente a menores amplíe la gama de posibles sanciones, las



185. Así, se argumentó que: "*la especialización del sistema de adolescentes, tampoco autoriza a dejar de tomar las medidas necesarias, a fin de que el proceso penal alcance su objeto establecido en el artículo 20, apartado A, frac-*

cuales deberán basarse en principios educativos. 2) Internación como medida más grave, respecto de la cual la normatividad secundaria siempre deberá atender a que el internamiento sólo podrá preverse respecto de las conductas antisociales más graves; aspecto que destaca en todos los instrumentos internacionales de la materia. 3) Breve término de la medida de internamiento, en relación con la cual la expresión "por el tiempo más breve que proceda" debe entenderse como el tiempo necesario, indispensable, para lograr el fin de rehabilitación del adolescente que se persigue; empero, en las legislaciones ordinarias debe establecerse un tiempo máximo para la medida de internamiento, en virtud de que el requerimiento de que la medida sea la más breve posible, implica una pretensión de seguridad jurídica respecto de su duración." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 613, «con número de registro digital: 168779»)

<sup>68</sup> "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El indicado principio tiene tres perspectivas: 1) Proporcionalidad en la punibilidad de las conductas, referida a la que el legislador señala para los delitos previstos en la norma general aplicable a los menores, la cual podrá verse satisfecha una vez que se señalen penas distintas para cada conducta tipificada como delito. 2) Proporcionalidad en la determinación de la medida, la cual considera tanto las condiciones internas del sujeto, como las externas de la conducta que despliega, esto es, deberá atender tanto al bien jurídico que quiso proteger como a su consecuencia, sin que implique el sacrificio desproporcionado de los derechos de quienes los vulneran; de manera que el juzgador puede determinar cuál será la pena aplicable, que oscila entre las que el legislador estableció como mínimas y máximas para una conducta determinada. 3) Proporcionalidad en la ejecución, que implica el principio de la necesidad de la medida, lo que se configura no sólo desde que es impuesta, sino a lo largo de su ejecución, de manera que la normatividad que se expida debe permitir la eventual adecuación de la medida impuesta para que continúe siendo proporcional a las nuevas circunstancias del menor." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 614, «con número de registro digital: 168778»).

<sup>69</sup> "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. En relación con el tema de los derechos de las personas privadas de la libertad, se parte de la premisa de que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, que impone especiales deberes al Estado, de ahí que en el caso de los menores, esa vulnerabilidad se hace más patente, dadas sus características físicas y psicológicas, lo que constituye un hecho que necesita ser asumido por los órganos encargados, tanto de la creación de normas, como de la procuración y administración de justicia. En ese contexto, el principio del interés superior del menor implica que la actuación de las instituciones, tribunales y autoridades encargadas de la aplicación del sistema penal para adolescentes, deba orientarse hacia lo que resulte más benéfico y conveniente para el pleno desarrollo de su persona y sus capacidades. Por tanto, la protección al interés superior de los menores supone que en todo lo relativo a éstos, las medidas especiales impliquen mayores derechos que los reconocidos a las demás personas, esto



*ción I, de la Constitución Federal:<sup>70</sup> el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. En cambio, la modalización sí exige que en caso de ser necesaria la adopción de medidas cautelares privativas de libertad se cumplan también con los principios de mínima intervención, de proporcionalidad e interés superior del menor de edad, así como las exigencias de especialización de las leyes, instituciones y procedimientos".*

186. Para ello, en el fallo se trajo a cuentas lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General número 10, en la cual se "*reconoce la posibilidad de que los Estados contemplen prisión preventiva para menores de edad, advirtiendo que para cumplir con las obligaciones derivadas en artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño,<sup>71</sup> la mencionada medida deberá contemplarse como último recurso, además de establecer claramente las condiciones requeridas para determinar si el menor debe ingresar o permanecer en prisión preventiva con el fin de garantizar su comparecencia ante el tribunal o cuando constituya un peligro inmediato para sí mismo o para los demás".*

es, habrán de protegerse, con un cuidado especial, los derechos de los menores, sin que esto signifique adoptar medidas de protección tutelar. Además, si bien es cierto que las autoridades encargadas del sistema integral deben maximizar la esfera de derechos de los menores, también lo es que deben tomar en cuenta sus límites, uno de los cuales lo constituyen los derechos de las demás personas y de la sociedad misma, razón por la cual se establece, en los ordenamientos penales, mediante los diversos tipos que se prevén, una serie de bienes jurídicos tutelados que no pueden ser transgredidos, so pena de aplicar las sanciones correspondientes; de ahí que bajo la óptica de asunción plena de responsabilidad es susceptible de ser corregida mediante la aplicación de medidas sancionadoras de tipo educativo que tiendan a la readaptación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 616, «con número de registro digital: 168776»).

<sup>70</sup> **"Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen. ..."

<sup>71</sup> **"Artículo 37.** Los Estados Partes velarán por que ...

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda. ..."



187. Asimismo, se destacó que la Comisión Interamericana de Derechos también ha definido que *"se consideran medidas privativas de libertad todas las formas de detención, institucionalización o custodia mediante las cuales se encierra en instituciones públicas o privadas a los niños acusados de infringir leyes penales, disponiendo de su libertad ambulatoria mientras dura el proceso en su contra"*<sup>72</sup> y que *"con independencia de la denominación que se dé a esas medidas privativas de libertad, para ser legítimas deben cumplir con ciertos principios mínimos aplicables para todas las personas privadas de su libertad sin que exista una sentencia de por medio, en nuestro caso se deberían cumplir con los requisitos mínimos que exige el artículo 19 constitucional. Adicionalmente a estos principios mínimos generales, deben satisfacer los requisitos especiales para precautelar su derecho a la protección especial en virtud de su edad"*.<sup>73</sup>

188. Exponiéndose en la sentencia que *"la Comisión Interamericana recomienda que para ser legítima la medida cautelar privativa de libertad de los menores de dieciocho años acusados de infringir las leyes penales, deben cumplirse además de las condiciones mínimas aplicables a todas las personas los siguientes requisitos: a) Excepcionalidad de la privación de libertad. Debe ser aplicada cuando el niño represente un peligro inmediato y real para los demás; como último recurso cuando no exista otra alternativa; b) Duración de la medida. Debe ser aplicada durante el plazo más breve posible; c) Revisión periódica; d) Garantía a los niños privados de libertad de todos sus derechos y protecciones acordes a su edad, sexo y características individuales, y e) Garantía de su derecho a estar separados de los adultos así como también de los niños que hayan recibido una condena"*.<sup>74</sup> Estos requisitos recomendados por la Comisión Interamericana expresan las mismas exigencias que derivan de los principios de mínima intervención, de proporcionalidad, interés superior del menor de edad y de especialización, delimitados en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno".

<sup>72</sup> Sobre este punto, se citó lo señalado por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, *Op. Cit.*, párrafo 274.

<sup>73</sup> *Idem*, párrafo 275.

<sup>74</sup> *Ibidem*, párrafo 276.



189. En suma, aplicando todo lo anterior, en la resolución se afirmó que:<sup>75</sup>

"[N]o puede sostenerse que la falta de previsión expresa de la medida de internamiento preventivo en el artículo 18 de la Constitución como una modalidad del sistema integral de justicia para adolescentes, impide de manera absoluta que el legislador establezca esa medida cautelar que se traduce en la privación de libertad del adolescente.

"Sobre todo teniendo en cuenta que del proceso legislativo que dio origen a la primera configuración del sexto párrafo del artículo 18 constitucional no se advierten elementos para sostener que el órgano revisor prohibió o excluyó el internamiento preventivo. En cambio, sí existió la intención de armonizar el parámetro constitucional con los estándares internacionales, de manera específica con el artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, tal como se demuestra a continuación.

"...

"Derivado de lo anterior, al no existir ninguna prohibición respecto a la figura del internamiento preventivo ni en el procedimiento legislativo antes referido, ni en el propio texto de la Constitución, es posible afirmar que la referida figura encuentra asidero constitucional en el propio artículo 18, en el que se fijan las bases del sistema integral de justicia para adolescentes, en el que se contempla tanto la medida de internamiento como la exigencia de especialidad de ese sistema de justicia penal, en el que rigen todos los derechos humanos y garantías que en general reconoce la Constitución en materia penal y aquellos que se exigen para la protección de los adolescentes. Por consiguiente, en ese sistema especializado son aplicables los derechos y garantías previstos en los artículos 19<sup>76</sup> y 20<sup>77</sup> apartado B, fracción IX, y apartado C, fracción VI, todos de

<sup>75</sup> Páginas 75 a 83 del engrose.

<sup>76</sup> **Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.



la Constitución Federal, que prevén expresamente la restricción a la libertad personal cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; debiendo cumplir en su caso con las condiciones mínimas exigidas a la privación de la libertad y con los requisitos que derivan de los principios y reglas constitucionales y convencionales.

"En cuanto a las reglas generales aplicables al derecho a la libertad personal, el artículo 19 de la Constitución establece como una medida cautelar legítima la prisión preventiva, la cual deberá justificarse con un auto de vinculación dictado por la autoridad judicial dentro de un plazo cuya emisión no podrá exceder de setenta y dos horas desde la detención. También exige la prisión preventiva sea solicitada por el Ministerio Público cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos

---

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. ..."

<sup>77</sup> **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido: ...

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos. ..."



o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

"Cabe precisar que el propio artículo 19 prevé de manera expresa la prisión preventiva oficiosa para determinados delitos; sin embargo, esa previsión es una regla específica aplicable a la prisión preventiva del sistema penal de adultos y no una condición mínima que se autorice la privación de libertad durante el proceso, por lo que en el caso de los adolescentes el legislador la puede modalizar, como lo hizo en el artículo 122 de la ley impugnada, excluyéndola de ese sistema especial.

"Por otra parte, el artículo (sic) el artículo 20, apartado B, fracción IX, establece que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa, especificando que si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"Tal precepto deberá entenderse aplicable únicamente en aquellos elementos que fortalezcan y complementen el sistema integral de justicia para adolescentes, teniendo en cuenta que el mencionado sistema cuenta con ciertas características particulares como es el caso de la duración máxima de cinco meses para el internamiento preventivo, así como la prohibición de aplicar a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución Federal.<sup>78</sup>

"Asimismo, el artículo 20, apartado C, fracción VI, de la Constitución Federal, reconoce como uno de los derechos de las víctimas el solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus

<sup>78</sup> **Artículo 122.** ... La prisión preventiva se aplicará hasta por un plazo máximo de cinco meses. Si cumplido este término no se ha dictado sentencia, la persona adolescente será puesta en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, pudiéndosele imponer otras medidas cautelares .... "No se aplicarán a las personas adolescentes los supuestos de prisión preventiva oficiosa establecidos en el artículo 19 de la Constitución ..."



derechos, lo que resulta directamente aplicable para la figura de internamiento preventivo, pues una de las finalidades de la medida cautelar es precisamente garantizar la comparecencia del menor de edad ante el tribunal, y evitar el riesgo inmediato que podría representar para sí mismo o para los demás, incluidas las víctimas del acto ilícito."

#### *Aplicación al caso concreto*

190. Ahora bien, atendiendo a lo explicado anteriormente, este Tribunal Pleno considera como **válido** lo previsto en los artículos 28 y 56 del código local (en el primero, se reitera, sólo en el apartado que regula el internamiento preventivo).

191. Contrario a los razonamientos de la Comisión Nacional, en el texto de estos preceptos no se advierte ninguna referencia a que la medida de internamiento se utilice como sinónimo de pena (a diferencia de otros preceptos que se analizarán en subsecuentes apartados del fallo) ni que su regulación material haga las veces en realidad de una sanción. En cambio, todos los elementos normativos de estos artículos llevan a considerar que el internamiento preventivo se incorporó a la ley como *una genuina medida cautelar* en el procedimiento penal para adolescentes que busca salvaguardar los derechos que les corresponden por ser personas en desarrollo (al ser estrictamente excepcional y que, además, cumple con los parámetros constitucionales correspondientes).

192. En principio, como recién se explicitó a partir del citado precedente, este tipo de restricción a la libertad personal de los adolescentes es una medida cautelar dentro de un procedimiento penal cuya existencia se encuentra respaldada por una interpretación sistemática de los artículos 18, 19 y 20, apartados B y C, de la Constitución General y 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño.

193. Asimismo, en complemento a considerarla desde un punto de vista conceptual como una medida factible en el ordenamiento constitucional mexicano, se estima que su regulación en los citados preceptos reclamados del código, propiamente dicha, supera un escrutinio constitucional. En primer lugar, se advierte que la medida legislativa cumple un fin constitucionalmente imperioso, el cual viene precedido por la aceptación de su viabilidad constitucional: ase-



gurar que el adolescente al que se le va a restringir provisionalmente su libertad participe en el procedimiento y se protejan a las víctimas o demás personas relacionadas con el proceso.

194. En segundo lugar, la forma en que está regulada en estos preceptos la medida de internamiento cumple de manera idónea con dicha finalidad, pues es una medida provisional que se utiliza por el juzgador para asegurarse que el adolescente no dañe a otras personas como consecuencia de los hechos que se le imputan o rehuya comparecer al respectivo proceso penal.

195. En tercer lugar, la medida impuesta en los preceptos reclamados acredita los requisitos de excepcionalidad, proporcionalidad, mínima intervención e interés superior del menor que exige el *corpus juris* de la niñez para poder someter válidamente a un menor a una restricción provisional de su libertad, lo que refleja que es necesaria y no se identifican otras medidas alternativas igualmente idóneas para cumplir el fin constitucionalmente imperioso. Lo anterior por las razones que siguen:

a) Son los propios preceptos reclamados en donde se indica que el internamiento preventivo no procede para personas menores de catorce años de edad y sólo se aplicará en casos de **excepción** (para conductas que ameriten internamiento definitivo en términos del artículo 113, segundo párrafo, del código)<sup>79</sup> y cuando no procedan otras medidas cautelares. Además, la disposición reclamada debe interpretarse de manera sistemática con otros preceptos de la ley. En el artículo 10, fracción II, se reiteran las referidas condicionantes de excepcionalidad y, en el artículo 54,<sup>80</sup> se señala que las medidas cautelares (en las que se incluye lógicamente el internamiento) sólo serán valoradas previa

<sup>79</sup> Aunque este **artículo 113** también forma parte de la materia de la presente acción de inconstitucionalidad, la parte de este precepto que describe los hechos delictivos no fue sujeta a discusión por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Como se explicará en el siguiente apartado, la comisión accionante sólo señaló de manera genérica que este precepto resultaba inconstitucional porque definía al internamiento como una privación de la libertad, lo cual ocasionaba que se le concibiera como sinónimo de pena.

<sup>80</sup> **Artículo 10.** Son derechos y garantías del adolescente o adulto joven sujeto a investigación y proceso, en los términos de esta ley:

"...



solicitud del Ministerio Público Especializado (detallándose todas las medidas cautelares distintas a la restricción provisional de la libertad) y tras haber escuchado las razones del adolescente o del adulto joven.

b) Este internamiento preventivo será muy breve: se podrá aplicar hasta por un plazo máximo de tres meses. Lo que quiere decir que el Juez, apreciando las circunstancias del caso y atendiendo a los principios de interés superior del menor, mínima intervención y proporcionalidad (en su modalidad de determinación de la medida) que se indican en las fracciones I, VI, y XIV del artículo 4 del código local,<sup>81</sup> tiene un margen para aplicar el tiempo de internamiento preven-

---

"II. Los adolescentes tienen derecho a la libertad. Cualquier medida que implique una restricción a este derecho deberá aplicarse de forma excepcional, como último recurso y durante el tiempo más breve que proceda, únicamente para conductas consideradas como graves de conformidad con el artículo 113 de esta ley; cualquier restricción indebida en un establecimiento público o privado será considerada como una forma de privación ilegal de libertad. ..."

**"Artículo 54.** Sólo a solicitud del Ministerio Público para Adolescentes y, en la forma, bajo las condiciones y por el tiempo que se fija en esta ley, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes podrá imponer al adolescente o adulto joven, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

"I. La presentación de una garantía económica suficiente;

"II. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes;

"III. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que informe regularmente al Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes;

"IV. La obligación de presentarse periódicamente ante el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes o ante la autoridad que él designe;

"V. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares;

"VI. La prohibición de convivir o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa;

"VII. La separación inmediata del domicilio cuando se trate de conductas tipificadas como delitos sexuales y la presunta víctima conviva con el adolescente o adulto joven;

"VIII. El internamiento preventivo en instalaciones especializadas; y,

"IX. La libertad vigilada.

"Las medidas cautelares podrán dictarse y revocarse en cualquier momento hasta antes de dictarse sentencia."

<sup>81</sup> **"Artículo 4.** Son principios rectores del sistema, en forma enunciativa, más no limitativa, los siguientes:

**"I. Interés superior del adolescente:** Se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los adolescentes, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances previstos en los instrumentos internacionales, garantizando que toda medida que el Estado tome frente a ellos, cuando realizan conductas tipificadas como delito en las leyes, deba interpretarse y aplicarse



tivo que considere más razonable.<sup>82</sup> Además, el plazo es máximo, por lo que se entiende que ningún internamiento preventivo puede durar más de ese tiempo y que, en su caso, el adolescente o adulto joven deberá ser puesto en libertad.

c) Es cierto que el tiempo máximo de internamiento preventivo (tres meses) o, incluso, un tiempo menor al máximo permitido puede traer importantes consecuencias adversas para el adecuado desarrollo del adolescente o adulto joven; sin embargo, se reitera, el Juez decidirá la viabilidad de esta medida cautelar de acuerdo a las circunstancias del caso, sólo si es estrictamente necesario y la decisión es revisable y **revocable** en cualquier momento del transcurso de la medida en términos del último párrafo del artículo 54.

d) Además, el propio artículo 56 reclamado, en conjunción con la fracción XIII del artículo 10 y la II del artículo 11 del propio código,<sup>83</sup> mandata que el

---

siempre en el sentido de maximizar los derechos de los adolescentes y de restringir los efectos negativos de su sujeción a un sistema que en esencia tiene un carácter sancionatorio; ...

**"VI. Mínima intervención:** Consiste en la adopción de medidas para tratar a los adolescentes o adultos jóvenes sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendido de que se respetarán plenamente sus derechos humanos y garantías legales. En los casos en que sea inevitable que se sujeten a un procedimiento judicial y se proceda a imponer las medidas que se prevén en esta ley, se procurará que los adolescentes o adultos jóvenes sean expuestos lo menos posible y sólo de ser necesario, a ambientes hostiles, cuando deban comparecer frente a autoridades o deban estar en los lugares de detención; ...

**"XIV. Proporcionalidad:** Establece que al momento de determinarse las medidas que habrán de imponerse a los adolescentes o adultos jóvenes, deberán aplicarse aquéllas que sean acordes con la integración social y familiar de los mismos, lo que se logrará a través del establecimiento de medidas de distinta naturaleza cuya imposición y ejecución debe ser por el tiempo más breve que proceda para alcanzar el fin pretendido. ..."

<sup>82</sup> Sobre la duración específica del tiempo máximo de internamiento preventivo, no existe estándar en el *corpus juris* de la niñez. La regla 13.1 de las Reglas de Beijing sólo dispone que se deberá aplicar por el plazo más breve posible (sin especificar alguno) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado lo mismo, en el Caso "Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No). En ese sentido, esta Suprema Corte entiende que el propio plazo de 3 meses es razonable, pues es un tiempo máximo y la norma permite entonces que sea el Juez el que, atendiendo al contenido de los principios de mínima intervención y proporcionalidad en la aplicación de la medida y a las circunstancias del caso, delimite el plazo de duración del respectivo internamiento del menor.

<sup>83</sup> **"Artículo 10.** Son derechos y garantías del adolescente o adulto joven sujeto a investigación y proceso, en los términos de esta ley: ...



internamiento preventivo no puede combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplido en instalaciones diferentes a las destinadas al cumplimiento de la medida de internamiento definitivo de adolescentes o adultos jóvenes, en lugares exclusivos y especializados de acuerdo con la edad y sexo del adolescente, y totalmente separados de los centros de internamiento de adultos.<sup>84</sup> Esto evidencia que, de ser aplicado el internamiento preventivo, se busca la protección en última instancia de la integridad, salud y dignidad de los adolescentes, tomando en cuenta sus condiciones especiales en razón de ser personas en desarrollo que tienen necesidades diferentes a las de los adultos (cumplimiento del principio convencional de mínima intervención).

e) Adicionalmente, la excepcionalidad de la medida no sólo se motiva por la actualización de ciertos hechos delictivos (los previstos en el artículo 113, que son los únicos que ameritan la medida definitiva de internamiento), sino por la *necesaria concurrencia* de cualquiera de los supuestos siguientes que se prevén en el propio precepto: i) riesgo de que el adolescente o adulto joven se sustraiga de la acción de la justicia, de obstaculización del procedimiento o de destrucción de los medios de prueba; o ii) que pueda cometer una conducta tipificada como delito contra la propia víctima, testigos de cargo, servidores públicos que intervengan en el proceso o terceros.

---

"XIII. Permanecer separado, cuando esté sujeto a internamiento preventivo; de aquellas personas a quienes ya se haya impuesto la medida de internamiento definitivo."

**Artículo 11.** Los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a las medidas previstas en esta ley, tienen derecho a:

"I. No ser privados o limitados en el ejercicio de sus derechos y garantías, sino como consecuencia directa o inevitable de la medida impuesta;

"II. En cualquier caso que implique su internamiento, tienen derecho a ser alojados en lugares exclusivos y especializados, de acuerdo con su edad y sexo, totalmente separados de los adultos. ..."

<sup>84</sup> Con esto, se cumple lo dispuesto en la resulta aplicable lo dispuesto en la Regla 13.4 de las Reglas de Beijing, relativa a la administración de justicia para menores, que establece que su internamiento debe ser en establecimientos distintos de los de los adultos detenidos. Asimismo, se acata la citada sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el Caso *"Instituto de Reeduación del Menor" Vs. Paraguay* implicó que es un hecho notorio que los menores en prisión son un blanco habitual de agresiones físicas y sexuales a manos de los adultos internos, fenómeno que reconoce un gran número de gobiernos y autoridades penitenciarias de todo el mundo; por tanto, para proteger a los menores frente a posibles daños, las normas internacionales prevén expresamente que aquellos que deban ser privados de su libertad se mantengan separados de los adultos reclusos.



f) Estas circunstancias refuerzan la idea de que el internamiento preventivo es estrictamente **excepcional** y de su lectura estricta se advierte que el juzgador no podrá tenerlas por actualizadas bajo meras conjeturas. Tiene que existir una *presunción razonable* de que concurre dicho riesgo para otras personas o para la debida consecución del proceso penal, tal como se advierte de manera sistemática con la fracción II del artículo 51 del código<sup>85</sup> que impone los requisitos para ordenar una orden de internamiento preventivo durante la celebración de audiencia de sujeción a proceso.

g) Igualmente, se advierte que la resolución del Juez especializado para interponer la medida cautelar de internamiento preventivo es revisable judicialmente por un órgano superior, al estar sujeta al recurso de apelación en términos de los artículos 167 y 168 del código (proporcionalidad en la ejecución).

196. Todo lo anterior demuestra que la medida cumple con lo exigido por los principios constitucionales de excepcionalidad, mínima intervención, interés superior y proporcionalidad.

197. Finalmente, también se estima que la medida legislativa es proporcional en sentido estricto, pues la regulación de los preceptos reclamados en sí misma y en conjunción con el resto de la ley nos demuestra que es excepcional, si se aplica se hace buscando la protección en todo momento de la dignidad, salud y educación de los adolescentes o adultos jóvenes, y esa aplicación está justificada por la protección de la vida o integridad personal de otras personas o por la debida consecución del proceso penal. Es decir, aunque hay una afectación, ésta se encuentra justificada por los beneficios superlativos que la

<sup>85</sup> **Artículo 51.** Para la celebración de la audiencia de sujeción a proceso, si el adolescente o adulto joven no se encontrara detenido, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público para Adolescentes:

"...

"II. Orden de detención e internamiento preventivo, cuando la conducta que se investiga merezca medida de internamiento y exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias del caso particular, de que el adolescente o adulto joven podría no someterse al proceso u obstaculizaría la averiguación de la verdad, o se estime que el adolescente o adulto joven puede cometer alguna otra conducta tipificada como delito contra la propia víctima, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervengan en el proceso o contra algún tercero."



medida tiene para otras personas y por la mínima intervención en la esfera jurídica de los adolescentes.

198. Por tanto, se reconoce la **validez** de los **artículos 28 y 56** del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, el primero en la parte que regula al internamiento preventivo.

## XII. El internamiento como medida tras el juicio

199. Como se expuso en el apartado previo, en su cuarto concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos impugnó varios preceptos del código (artículos 28, 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124), alegando que la medida de internamiento se reguló como "*la privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes*", concediéndole entonces la calidad de pena privativa en contraposición de los artículos 18 de la Constitución General, 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y demás reglas y principios aplicables del *corpus juris* de la niñez.

200. En el apartado anterior se efectuó el análisis del artículo 56 que reglamenta de manera específica el internamiento preventivo, así como la parte del artículo 28 que alude al internamiento también como medida cautelar. En consecuencia, en este apartado, se pondrá en análisis el **resto de los supuestos normativos del artículo 28 y los numerales 113 a 124** que establecen todas las modalidades de internamiento como medidas definitivas tras el juicio.<sup>86</sup>

201. Consecuentemente, para una mayor claridad expositiva, el presente apartado se dividirá a su vez en cuatro sub-apartados: en el primero se abordarán los artículos relacionados con las reglas generales del internamiento (**XII.1.**); el segundo se enfocará en las disposiciones que regulan el internamiento domi-

<sup>86</sup> Respecto al citado artículo 85, se examinará en un apartado posterior, pues no tiene que ver con medidas de internamiento, sino con la medida definitiva de prestación de servicios a favor de la comunidad.



ciliario (XII.2.); el tercero se circunscribirá a los preceptos que reglamentan el internamiento en tiempo libre (XII.3.), y en el cuarto se estudiarán los artículos que implementan el internamiento como medida permanente (XII.4.).

## XII.1.

### **Análisis de los artículos 28, 113, 114 y 115 del código local**

202. El texto de los artículos que serán estudiados en esta sección son los siguientes (destacando en algunos casos la porción normativa cuestionada):

**"Artículo 28.** La detención provisional y el **internamiento** de adolescentes deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales, únicamente a conductas señaladas por el artículo 113 de esta ley, debiéndose aplicar medidas cautelares y **definitivas** menos gravosas siempre que sea posible. Las medidas restrictivas de la libertad serán aplicadas por los periodos más breves posibles.

"El Ministerio Público para Adolescentes, podrá ordenar la detención provisional del adolescente o adulto joven, únicamente en casos de urgencia y siempre que se trate de conductas tipificadas como delitos graves."

**"Artículo 113. Por medida de internamiento se entiende a los distintos grados de privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes que lo ameriten en los términos de la presente ley.**

"Las medidas de internamiento son las más graves entre las previstas por este ordenamiento y por tanto deben aplicarse como último recurso, por el tiempo más breve que proceda, de modo subsidiario y sólo puede imponerse a quienes tengan o hayan tenido, al momento de realizar la conducta, una edad de entre catorce años cumplidos y dieciocho años no cumplidos; siempre que se trate de alguna de las siguientes conductas dolosas tipificadas como delito en el Código Penal del Estado de Michoacán:

"I. Homicidio, artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122 y 123;

"II. Lesiones, artículos 125, fracciones III, IV y V, 126, 127, 128, 129 y 131;



- "III. Pornografía de personas menores de edad, artículo 158;
- "IV. Turismo sexual, artículo 159;
- "V. Tráfico de órganos, artículo 163;
- "VI. Violación, artículo 164;
- "VII. Violación equiparada, artículo 165;
- "VIII. Secuestro, artículo 172;
- "IX. Desaparición forzada de personas, artículo 173;
- "X. Robo calificado grave, artículo 204;
- "XI. Extorsión, artículo 224;
- "XII. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, artículo 236;
- "XIII. Rebelión, artículo 313; y,
- "XIV. Sabotaje, artículo 314.

**"La finalidad de estas medidas es limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo que se faciliten procesos de reflexión sobre su responsabilidad individual y social en torno a las consecuencias de las conductas cometidas.** Durante los periodos de privación de libertad se deben realizar actividades grupales dirigidas por personal técnico capacitado para estos fines.

"En ninguna circunstancia, las medidas de internamiento implican la privación de derechos distintos a los que limita la resolución del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes.

"La tentativa también será punible.



"Si emprendida la tentativa o la ejecución de la conducta considerada como delito, la persona se desiste de la consumación del resultado, de manera que mediante un comportamiento posterior hace lo razonable para evitarlo, debido a una motivación consciente y voluntaria acorde con el orden jurídico, no se le impondrá medida alguna por tentativa.

"También podrá aplicarse esta medida de internamiento, en los casos previstos en el artículo 145, párrafo segundo de esta ley."

**"Artículo 114.** Salvo en el caso de internamiento domiciliario, las medidas de internamiento se aplicarán exclusivamente en los centros de internamiento. La duración de estas medidas deberá tener relación directa con la conducta cometida, sin poder exceder los límites que en cada caso determina esta ley.

"Bajo ninguna circunstancia se autorizará la permanencia del adolescente o adulto joven en cualquiera de los centros de internamiento, con el fundamento de que no existe otra forma de garantizar sus derechos."

**"Artículo 115.** En cualquier momento en el que el personal de los centros de internamiento o el oficial de vigilancia de la unidad especializada se percaten de que el adolescente o adulto joven presenta alguna enfermedad o discapacidad mental, informará de su estado al Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, para que sea éste quien ordene lo conducente."

203. Todos estos preceptos contienen medidas legislativas (bajo la estructura de reglas o principios) que inciden directa o indirectamente en los derechos a la dignidad, libertad personal, salud e integridad de los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a la ley.

204. El contenido del artículo 28 ya fue descrito a detalle en párrafos previos. Por lo que hace al artículo 113, éste también tiene una estructura compleja. En el primer párrafo se define que la medida de internamiento, la cual priva del derecho a la libertad de tránsito a los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a la ley, tiene distintos grados. En el segundo párrafo y fracciones subsecuentes se aclara que los distintos grados de internamiento son las medidas más



graves de la ley, que sólo se aplicarán como último recurso a los adolescentes entre catorce y dieciocho años no cumplidos, por el tiempo más breve que procedan, de modo subsidiario y sólo por actualizarse las conductas dolosas ahí descritas que se encuentran tipificadas en ciertos artículos del Código Penal Estatal. En los párrafos tercero y cuarto se explica la finalidad de la medida de internamiento, se sostiene que las personas privadas de la libertad deberán realizar actividades grupales por personal capacitado para cumplir dichos fines y se prevé que esta medida bajo ninguna circunstancia implica la privación de otros derechos distintos a los que se limita la resolución del Juez especializado. Y por último, en los párrafos quinto, sexto y séptimo, se regula la punibilidad de la tentativa y se aclara que las medidas de internamiento podrán aplicarse cuando los adolescentes o adultos jóvenes incumplan reiteradamente con otra medida impuesta por el Juez (diferente al internamiento) y ya se haya adecuado por incumplimiento la medida originalmente impuesta.

205. Por su parte, en el artículo 114 se describe que la duración de las medidas de internamiento deben tener relación directa con la conducta cometida en términos de los límites establecidos en la ley, que deberán aplicarse exclusivamente en centros de internamiento (salvo la medida de internamiento domiciliario) y que no podrá permanecer un adolescente o adulto joven en un centro de internamiento bajo la mera idea de que no existe otra forma de proteger sus derechos y, en el artículo 115, se regulan los pasos a seguir cuando un adolescente sujeto a una medida de internamiento presenta una enfermedad o discapacidad mental.

206. Como se ha expuesto, en contra de los referidos artículos, la objeción planteada por la Comisión Nacional es que en éstos se regula al internamiento como una pena, más que como una medida de reinserción social.

207. Al respecto, este Tribunal Pleno considera como **parcialmente fundada** la petición de invalidez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por lo que hace a una **porción normativa del tercer párrafo del artículo 113**, siendo **infundado** el presente concepto de invalidez en cuanto al **resto de los contenidos impugnados**. Empero, **por otro lado y por razones distintas a las expuestas por la comisión accionante, en suplencia de la queja**, se con-



sidera que también resulta **inconstitucional** la porción normativa que dice "*mental*" del artículo 115 impugnado.

208. En resumen, esta Suprema Corte estima que aun cuando el internamiento es una medida permitida constitucionalmente, se llega a la convicción que resulta **inválida** la porción normativa del tercer párrafo del artículo 113 cuestionado que dice: "*la finalidad de estas medidas es limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes*". Ello, ya que si bien en el primer párrafo de este precepto se define la consecuencia material de las medidas de internamiento (privación temporal del derecho a la libertad de tránsito), en ese tercer párrafo se señala que la **finalidad** de la medida es *precisamente* esa privación de la libertad para llevar a cabo procesos de reflexión, cuando en el sistema de justicia para adolescentes *la medida de internamiento no debe confundirse con una de carácter punitiva*, sino que lo único que se busca es garantizar el bienestar y el futuro del adolescente para su reinserción social. Si se dejara esa parte del texto del tercer párrafo podría existir una incertidumbre en cuanto a la genuina finalidad del internamiento. Por lo demás, no se advierte que el contenido de los preceptos reclamados detente la deficiencia advertida por la comisión.

209. No obstante, por otro lado, supliendo la deficiencia, esta Suprema Corte considera que resulta contrario al artículo 1o. constitucional y a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad cuando en el artículo 115 se establece que la obligación del personal de los centros de internamiento o de la unidad especializada para informar al Juez sobre la enfermedad o discapacidad mental de un adolescente o adulto joven sujeto a la medida de internamiento se activará únicamente ante discapacidades "mentales". Por el contrario, esta obligación debe actualizarse cuando se identifique cualquier situación que pueda ser valorada como una discapacidad (por ejemplo, física, sensorial y no solamente mental). **En los párrafos que sigue se explicará a detalle estas conclusiones.**

210. En principio, es necesario destacar que en ciertos precedentes; en particular, en la **acción de inconstitucionalidad 60/2016**, esta Corte no emitió un pronunciamiento sobre la regularidad constitucional del internamiento como medida permanente tras el juicio. Lo que se estudió fue el internamiento como medida cautelar.



211. Hecha esa aclaración, este tribunal estima que el internamiento como posible restricción de la libertad de un adolescente tras haberse llevado a cabo un juicio es una medida permitida constitucionalmente si se cumplen ciertas condicionantes. El artículo 18 de la Constitución General la contempla expresamente, al señalar que *"el internamiento se utilizará como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito"*. Lo mismo ocurre en el ámbito formalmente convencional. El artículo 37, inciso b), de la Convención de los Derechos del Niño prevé que los Estados partes velarán por que *"ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente"*, pero que *"la detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda"*.

212. Así, es evidente que se acepta conceptualmente el internamiento, siempre y cuando la regulación propiamente dicha de esa medida cumpla con ciertas condiciones para que su aplicación y ejecución sea idónea en el ordenamiento jurídico.

213. Ahora bien, tomando como punto de partida la aceptación del internamiento como una medida viable en el sistema de justicia para adolescentes, esta Corte estima que la **Comisión Nacional está en lo correcto** al afirmar que, de la forma en que está redactado el tercer párrafo del artículo 113, el legislador michoacano parece confundir las consecuencias materiales del internamiento con su finalidad.

214. Se repite, en el transcrito primer párrafo del artículo 113 se dice que *"por medida de internamiento se entiende a los distintos grados de privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes que lo ameriten en los términos de la presente ley"*. Este apartado normativo lo que en realidad está haciendo es clarificar que el internamiento conlleva necesariamente una restricción de la libertad del adolescente o adulto joven y que esta restricción tiene diferentes modalidades. Empero, en el tercer párrafo, el legislador michoacano incorporó a la ley una conceptualización del objetivo del



internamiento que dice así: "*la finalidad de estas medidas es limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo que se faciliten procesos de reflexión sobre su responsabilidad individual y social en torno a las consecuencias de las conductas cometidas*". El concepto de "finalidad" es el objeto o motivo con que se ejecuta algo o el por qué se hace algo, por lo que cabe la interpretación que lo que busca el legislador local en este tercer párrafo es aludir que la *finalidad* es propiamente limitar la libertad para facilitar procesos de reflexión.

215. En esa tónica, de las reglas que componen el *corpus juris* de la niñez se advierte claramente que es un criterio consolidado que el encarcelamiento, detención o prisión de un niño o niña no puede valorarse con un enfoque punitivo. La *finalidad* del internamiento es la reinserción social del adolescente y garantizar su cuidado, protección, educación y formación profesional, mas nunca limitar su libertad como una medida en sí misma (que implicaría entonces una sanción punitiva).

216. Al respecto, el artículo 18 constitucional dispone expresamente que las medidas impuestas en el sistema de justicia penal para adolescentes deberán ser proporcionales al hecho realizado y "*tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades*". Por su parte, la regla 26 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) señala que (negritas añadidas):

"26. Objetivos del tratamiento en establecimientos penitenciarios

26.1 La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por **objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.**

"26.2 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria –social, educacional, profesional, psicológica, médica y física– que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano.



"26.3 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios se mantendrán separados de los adultos y estarán detenidos en un establecimiento separado o en una parte separada de un establecimiento en el que también estén encarcelados adultos.

"26.4 La delincuente joven confinada en un establecimiento merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven. Se garantizará su tratamiento equitativo.

"26.5 En el interés y bienestar del menor confinado en un establecimiento penitenciario, tendrán derecho de acceso los padres o tutores.

"26.6 Se fomentará la cooperación entre los ministerios y los departamentos para dar formación académica o, según proceda, profesional adecuada al menor que se encuentre confinado en un establecimiento penitenciario a fin de garantizar que al salir no se encuentre en desventaja en el plano de la educación.

"..."

217. Asimismo, la regla 32 y 38 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad (Reglas de la Habana) contempla que (negritas añadidas):

32. El diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su **finalidad**, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento. El diseño y la estructura de los centros de detención para menores deberán ser tales que reduzcan al mínimo el riesgo de incendio y garanticen una evacuación segura de los locales. Deberá haber un sistema eficaz de alarma en los casos de incendio, así como procedimientos establecidos y ejercicios de alerta que garanticen la seguridad de los menores. Los centros de detención no estarán situados en zonas de riesgos conocidos para la salud o donde existan otros peligros.



## Educación, formación profesional y trabajo

38. Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su **reinserción** en la sociedad. Siempre que sea posible, esta enseñanza deberá impartirse fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad, y en todo caso, a cargo de maestros competentes, mediante programas integrados en el sistema de instrucción pública, a fin de que, cuando sean puestos en libertad, los menores puedan continuar sus estudios sin dificultad. La administración de los establecimientos deberá prestar especial atención a la enseñanza de los menores de origen extranjero o con necesidades culturales o étnicas particulares. Los menores analfabetos o que presenten problemas cognitivos o de aprendizaje tendrán derecho a enseñanza especial.

218. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa del tercer párrafo del artículo 113 que dice "*limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo*" incide en el principio de seguridad jurídica y en las premisas en las que se sustenta el artículo 18 constitucional y las referidas reglas que integran el *corpus juris* de la niñez.

219. Si bien podría alegarse que se trata de una deficiencia gramatical y que lo que se busca es repetir lo previsto en el primer párrafo, este Tribunal Pleno sostiene que para proteger de manera efectiva los derechos de los niños sujetos a responsabilidad penal, ninguna norma que se les vaya a aplicar puede dejar un margen de apreciación para que el interprete valore que el *fin* del internamiento es restringir la libertad del adolescente como una especie de sanción por parte del Estado.

220. La palabra "finalidad" del artículo 113 tiene una conceptualización específica que no puede ser ignorada por esta Suprema Corte, cuando posterior a ella se dice que esa finalidad es limitar la libertad del adolescente para procesos de reflexión. Se insiste, la legislación debe ser clara en cuanto a que el objeto del internamiento, en la forma en que lo autoriza la Constitución, es únicamente la protección del menor y el respeto, protección y satisfacción de sus necesidades y derechos como persona en desarrollo, todo ello para su reinserción a la sociedad. La restricción de su libertad es meramente contingente al no



haberse podido garantizar estos derechos con otras medidas de orientación y protección menos gravosas.

221. Bajo esa tónica, se declara la **inconstitucionalidad** de la indicada porción normativa, para que el tercer párrafo pueda leerse de la siguiente manera: "*La finalidad de estas medidas es que se faciliten procesos de reflexión sobre su responsabilidad individual y social en torno a las consecuencias de las conductas cometidas*". Con esta redacción, aunque se deja la palabra "finalidad", ya no se contempla en ese fin la restricción de la libertad, sino la mera idea de reinserción de los adolescentes y de protección de sus derechos.<sup>87</sup>

222. El artículo 113, tercer párrafo, quedaría de la siguiente manera:

**"Artículo 113.** Por medida de internamiento se entiende a los distintos grados de privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes que lo ameriten en los términos de la presente ley.

"Las medidas de internamiento son las más graves entre las previstas por este ordenamiento y por tanto deben aplicarse como último recurso, por el tiempo más breve que proceda, de modo subsidiario y sólo puede imponerse a quienes tengan o hayan tenido, al momento de realizar la conducta, una edad de entre catorce años cumplidos y dieciocho años no cumplidos; siempre que se trate de alguna de las siguientes conductas dolosas tipificadas como delito en el Código Penal del Estado de Michoacán:

"...

---

<sup>87</sup> Adicionalmente, esta norma resultante debe complementarse con uno de los principios rectores de la ley que se encuentra en la fracción XII del artículo 4 del código (no impugnada) que dice: "integración social y familiar del adolescente o adulto joven: Consiste en que las medidas que se impongan al adolescente o adulto joven deben estar dirigidas a reintegrarlo lo antes posible al núcleo familiar y social en el que se desarrollaba, en consecuencia, la duración de la medida debe ser determinada por la autoridad competente sin excluir la posibilidad de que el adolescente o adulto joven sea puesto en libertad antes de ese tiempo, cuando se decida como último recurso su internamiento. Asimismo debe promoverse en el adolescente o adulto joven su sentido de responsabilidad e infundirle actitudes y conocimientos que le ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembro de la sociedad; ..."



**"La finalidad de estas medidas es que se faciliten procesos de reflexión sobre su responsabilidad individual y social en torno a las consecuencias de las conductas cometidas.** Durante los periodos de privación de libertad se deben realizar actividades grupales dirigidas por personal técnico capacitado para estos fines. ..."

223. Por ende, con esta declaratoria de inconstitucionalidad se satisface la preocupación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, toda vez que ninguna otra porción normativa de los artículos 28, 113, 114 y 115 reclamados que se analizan en este apartado generan una confusión respecto a la finalidad de la medida de internamiento.

224. Por el contrario, se advierte que el artículo 113 (tras la referida declaratoria de inconstitucionalidad) y el **resto de los preceptos cuestionados** (con la **salvedad** de una porción normativa del artículo 115 que se analizará más adelante) son las normas que regulan las condiciones generales de ejecución de las medidas de internamiento, cuyos **supuestos normativos satisfacen las exigencias constitucionales** para la aplicación del internamiento. Es decir, a través de estas disposiciones es que el legislador michoacano previó algunas reglas o principios para asegurar la mínima intervención, la excepcionalidad, interés superior del menor, proporcionalidad en la determinación de la medida y la proporcionalidad en la ejecución de las medidas de internamiento, condiciones que desde la visión de esta Corte cumplen los requisitos constitucionales al respecto: el internamiento sólo se aplica a niños o niñas con cierto rango de edad, por la actualización de una serie de delitos que se consideran los más graves, se impone como último recurso y de manera subsidiaria a otras medidas menos gravosas, la duración de las medidas que se vayan a imponer debe tener relación directa con la conducta cometida y no puede exceder de los límites máximos establecidos para cada una de ellas.

225. Igualmente, estas normas se deben interpretar sistemáticamente con lo previsto en los artículos 126, 131, 132, 137 a 141, 146 y 147 del propio Código Especializado,<sup>88</sup> entre muchos otros. En estas disposiciones también se im-

<sup>88</sup> **Artículo 126.** El Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes es la autoridad judicial responsable del control y supervisión de la legalidad de la aplicación y ejecución de las medidas;



plementan reglas o principios que buscan satisfacer las exigencias del *corpus juris* de la niñez respecto a la reglamentación estatal de medidas privativas de la libertad de niños o niñas. Destaca que la legislación exige un programa individualizado de ejecución de la medida correspondiente cuya elaboración está a cargo de la unidad especializada (con opinión del adolescente o adulto joven sujeto a la medida y de sus padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad)

debe por tanto resolver los incidentes que se presenten durante esta fase, así como vigilar y garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados por esta ley.

"En los términos de las leyes aplicables, incurre en responsabilidad la autoridad administrativa que no cumpla las órdenes del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes.

"En ningún caso autoridades administrativas o diferentes a las del Poder Judicial, podrán decretar la modificación, sustitución o el cumplimiento anticipado de la medida impuesta."

**"Artículo 131.** Si la resolución impone medidas, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes que la emitió deberá notificarla de inmediato a la unidad especializada, a fin de que se inicie el procedimiento de ejecución de la medida impuesta."

**"Artículo 132.** Una vez notificada la medida, la unidad especializada elaborará un programa individualizado de ejecución que deberá:

"I. Sujetarse a los fines y funciones de la o las medidas impuestas por el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes;

"II. Tener en cuenta las características particulares del adolescente o adulto joven;

"III. Contener una descripción clara y detallada de los objetivos particulares del programa;

"IV. Señalar claramente las condiciones y forma en que deberá ser cumplido;

"V. Orientarse en los parámetros de la educación para la paz, la solución pacífica de conflictos y el aprendizaje significativo de los derechos humanos como criterios para la convivencia armónica; y,

"VI. Indicar si la aplicación de la medida estará a cargo de los centros de internamiento, a cargo de alguna institución pública o privada o, en su caso, de ambas instancias.

"Para la determinación del contenido y alcance del programa individualizado de ejecución, deberá solicitarse la opinión de la persona sujeta a medida y en su caso, con los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del adolescente, respecto de la fijación de las condiciones y forma de ejecución del mismo.

"Deberá preverse además que dicho programa esté terminado en un plazo no mayor a cinco días, contado a partir del momento en que quede firme la resolución que ordena la medida."

**"Artículo 137.** Al momento de darse el cumplimiento de la mitad de la duración de la medida impuesta por el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, el adolescente o en su caso, los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del adolescente, el adulto joven o su defensor podrán solicitarle la celebración de una audiencia de adecuación de la medida, a la que se citará a las partes, misma que se realizará dentro de los diez días posteriores a la notificación."

**"Artículo 138.** A partir de la notificación de la audiencia de adecuación de la medida y hasta un día antes, las partes podrán ofrecer las pruebas que consideren oportunas. El desahogo de las mismas se llevará a cabo durante la audiencia."

**"Artículo 139.** Al término de la audiencia, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes hará saber a las partes, su determinación respecto de la procedencia o negativa de la modificación



y es revisado y controlado por el Juez Especializado, el cual debe sujetarse a los fines y funciones de las medidas impuestas, tener en cuenta las particularidades del adolescente o adulto joven, contener una descripción clara y detallada de los objetivos del programa e indicar si la medida estará a cargo de los centros de internamiento o de alguna institución pública y/o privada.

o sustitución de la medida, así como las obligaciones, que en su caso, debe cumplir el adolescente o adulto joven. En ningún caso se podrá decretar, en esta primera audiencia, el cumplimiento anticipado de la medida, ni la sustitución de la medida de internamiento permanente."

**"Artículo 140.** La modificación o sustitución de la medida, sólo será posible si el adolescente o adulto joven manifiesta su conformidad."

**"Artículo 141.** La resolución que confirme en sus términos la medida impuesta, sólo podrá ser objeto de revisión cuando lo solicite el adolescente, el adulto joven o su defensor y se hubiere cumplido el setenta y cinco por ciento de la duración de la misma.

"En este caso se procederá a realizar una nueva audiencia de adecuación, que se realizará conforme a lo dispuesto en esta sección. Al término de esta segunda audiencia, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá determinar si procede o no la modificación o sustitución de la medida o, en su caso, declarar el cumplimiento anticipado de la misma."

**"Artículo 146.** En caso de que se trate de una medida de internamiento, la unidad especializada verificará el ingreso del adolescente o adulto joven al centro correspondiente y que se le haya hecho saber el reglamento al que queda sujeto, así como los derechos y garantías que le asistirán mientras se encuentre en internamiento, de lo cual se elaborará un acta circunstanciada en la que harán constar:

"I. Los datos personales del adolescente o adulto joven sujeto a medida;

"II. El resultado de la revisión médica realizada al adolescente o adulto joven;

"III. El proyecto del programa individualizado de ejecución, y en su caso el definitivo;

"IV. La información que las autoridades del centro federal de Internamiento brinden al adolescente o adulto joven sobre las reglas de comportamiento y convivencia en el interior, así como las medidas disciplinarias aplicables; y,

"V. Las condiciones físicas del dormitorio en que será incorporado y de las demás instalaciones."

**"Artículo 147.** En el caso de la medida de internamiento permanente, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes verificará que el Programa Individualizado de Ejecución especifique, además:

"I. El centro de internamiento y la sección del mismo en donde la persona deberá cumplir con la medida;

"II. Los lineamientos para la determinación de los posibles permisos a que tendrá derecho el adolescente o adulto joven para salir temporalmente del centro;

"III. La determinación de las actividades educativas, deportivas, culturales, laborales o formativas en las que participará;

"IV. La asistencia especial que se brindará al adolescente o adulto joven;

"V. Las posibilidades de atenuación de los efectos de la medida; y,

"VI. Las medidas necesarias para, en su momento, preparar la puesta en libertad de los adolescentes y adultos jóvenes.

"Se procurará incluir la realización de actividades colectivas entre los adolescentes internos, así como entre los adultos jóvenes, a fin de fomentar una convivencia similar a la practicada en libertad."



226. Si se trata de una medida de internamiento permanente, el programa deberá incluir: el centro de internamiento y la sección del mismo donde se tendrá que cumplir la medida, las lineamientos para los posibles permisos que se tendrán para salir temporalmente del centro de internamiento, la determinación de las actividades educativas, deportivas, culturales, laborales o formativas en las que se participará, la asistencia especial que se le brindará, las posibilidad de atenuación de los efectos de la medida y las medidas necesarias para preparar su puesta en libertad. Además, en el artículo 114, se explicita que los internamientos (salvo lógicamente el domiciliario), se aplicará de manera exclusiva en los centros de internamiento y que jamás se autorizará la permanencia de un adolescente o adulto joven en éstos bajo el mero argumento de que no existe otra forma de garantizar sus derechos. Siempre se debe buscar la medida más benéfica.

227. Con todo esto, se advierte que la legislación busca al final de cuentas que con las medidas de internamiento se protejan y respeten los derechos de los adolescentes como personas en desarrollo (en especial, su salud, educación, formación profesional) y su reinserción a la sociedad. Asimismo, la ejecución de las medidas de internamiento están sujetas a una supervisión en todo momento de índole jurisdiccional y se implementan momentos concretos para la revisión de la adecuación y cumplimiento anticipado de la respectiva medida.

228. **Ahora bien, no obstante lo expuesto en los párrafos previos, en suplencia de la queja** y al margen de los razonamientos de la Comisión Nacional, este Tribunal Pleno considera como **inconstitucional** la porción normativa que dice "*mental*" del artículo 115 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes. Como se adelantó, esta norma prevé una conducta obligatoria de informar del estado de los adolescentes o adultos jóvenes al Juez especializado; los sujetos obligados son el personal del centro de internamiento o de la unidad especializada, y las condiciones de aplicación es que esos adolescentes o adultos jóvenes se encuentren sujetos a internamiento y presenten alguna enfermedad o discapacidad mental.

229. El problema que se advierte es que, si bien, se prevé una medida legislativa que busca proteger y respetar los derechos de los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a internamiento, ello se hace a partir de una distinción



arbitraria que no guarda una razonabilidad constitucional. ¿Por qué la obligación surge sólo ante la apreciación de "discapacidades mentales"?

230. Esta Suprema Corte ya se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre los derechos de las personas con discapacidad y el principio de igualdad.<sup>89</sup> Entre muchos otros asuntos, por ser unos de los más recientes, en la **acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014**, así como en la diversa **33/2015**, se hizo una extensa relatoría de estos derechos y su interrelación.

231. En las ejecutorias se destacó que es criterio de esta Suprema Corte que la igualdad jurídica es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

232. Se resaltó que este derecho se expresa normativamente a través de distintas modalidades o facetas, siendo la más ejemplificativa la referida **prohibición de discriminar**. El principio de no discriminación radica en que ninguna persona podrá ser excluida del goce de un derecho humano ni deberá de ser tratada de manera distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes; especialmente cuando tal diferenciación tenga como motivos el origen étnico, nacional o social, el género, la edad, las discapacidades, las preferencias sexuales, el estado civil, la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole,

<sup>89</sup> El derecho humano a la igualdad jurídica como principio adjetivo está reconocido en el artículo 1o., párrafos primero y quinto, de la Constitución Federal, así como, entre otros, en los artículos 2o., apartado B; 4o., primer párrafo; 31, fracción IV, y 123, apartado A, fracción VII, constitucionales, por medio de sus diversas manifestaciones de carácter específico como la igualdad de oportunidades de los indígenas, la igualdad entre el hombre y la mujer o la igualdad en la percepción de salarios. Asimismo, ha sido reconocido en una multiplicidad de instrumentos internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



la posición económica o "*cualquier otra [diferenciación] que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas*" (artículo 1o., último párrafo, constitucional).

233. De igual manera, se sostuvo que el texto constitucional protege expresamente a las personas con discapacidad y establece un vínculo entre el principio de no discriminación y las capacidades como una categoría expresa de protección, en términos del último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal. Se reiteró que la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en su artículo primero, prevé que la discapacidad es "*una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social*".

234. En el mismo tratado se dice que la discriminación contra las personas con discapacidad debe ser entendida como "*toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales*" [artículo 1.2.a)].

235. Por su parte, se enfatizó que en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su primer numeral, se mandata que por la expresión "persona con discapacidad" debe entenderse aquélla que presenta "*deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás*".

236. En cuanto a la discriminación por motivos de discapacidad, se advirtió que la propia convención internacional la define, en su precepto 2, como "*cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos*



*y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo*".

237. Cabe subrayar que el referido tratado internacional es el resultado de una importante tendencia de la Organización de las Naciones Unidas de emitir directrices en la materia. Como antecedentes históricos existen la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental –1971–, la Declaración de los Derechos de los Impedidos –1975–, los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental –1991–, y las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad –1993–. La peculiaridad de éstos es que no consagraban el actual modelo social de discapacidad.

238. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que rige la materia en el ámbito del derecho internacional, representa la adopción normativa del modelo social, pues aborda, por una parte, el factor humano, es decir, la existencia de una persona con una diversidad funcional y, por otra parte, prevé el factor social conformado por las barreras contextuales que causan una discapacidad.<sup>90</sup>

239. Así las cosas, en atención a los criterios de esta Corte que se reflejan en los anteriores precedentes, **este Tribunal Pleno llega a la convicción que la porción normativa identificada del artículo 115 produce una distinción injustificada en relación con los derechos de las personas con discapacidad.** No hay razón válida que permita justificar porqué la medida legislativa abarca sólo a las deficiencias "mentales" y no a otras como las físicas o las sensoriales.

240. Es cierto que no existe una lista definida de los tipos o categorías de discapacidad. Tal como se ha venido reiterando, la discapacidad no es una característica o atributo de la persona ni se puede identificar de una manera

<sup>90</sup> Algunas de las principales directrices se encuentran contenidas en la tesis aislada VII/2013 de la Primera Sala, cuyo rubro es: "DISCAPACIDAD. PRESUPUESTOS EN LA MATERIA QUE DEBEN SER TOMADOS EN CUENTA POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, de enero de 2013, página 633, «con número de registro digital: 2002519».



exhaustiva. Es el resultado de la interacción entre una persona que tenga algún grado de deficiencia física, mental, intelectual o sensorial y diversas barreras sociales que puedan impedir su plena y efectiva participación en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás.

241. La Organización Mundial de la Salud no ha implementado un listado ni ha categorizado de manera absoluta los tipos de discapacidades. En cambio, reconociendo la dificultad de definir el concepto y tomando en cuenta la necesidad de otorgar ciertos parámetros de identificación, emitió en el año dos mil uno una "Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud".<sup>91</sup> Tal informe es el único documento internacionalmente reconocido que aborda desde un punto de vista universal cuáles son las afectaciones a la salud. Es importante destacar que en el propio informe se explicita que no es una clasificación de personas, sino que describe la situación de cada persona dentro de un conjunto de dominios de la salud o "relacionados con la salud".

242. Lo importante de ese documento, para el caso concreto, radica entonces en que propone variables que podrán ser de utilidad para poder advertir cuándo se está en presencia de una discapacidad. Tales variables resaltan las deficiencias (pérdida o ausencia, reducción, aumento o exceso y desviación) en las funciones y estructuras corporales que afectan el desempeño/realización de una tarea o acción o el involucramiento en una situación vital de una persona ante su interacción con ciertos factores contextuales (como el factor de ambiente físico, social y actitudinal en el que viven las personas, que puede ser individual o de estructuras sociales o sistemas en la comunidad o cultura, así como el factor personal que constituye el trasfondo particular de la vida de un individuo y su estilo de vida como el sexo, la raza, la edad, la forma física, la personalidad, los patrones de comportamientos, etcétera). Consiguientemente, valorando esas variables en su conjunto, incluyendo los factores del entorno social, se ha dicho que en determinados supuestos las mismas se han podido

---

<sup>91</sup> Este documento ya se utilizó como un parámetro de estudio del modelo social de las personas con discapacidad en el amparo en revisión 410/2012 y en la citada acción de inconstitucionalidad 96/2014 y su acumulada 97/2014.



categorizar como deficiencias físicas, mentales o sensoriales que actualizan una discapacidad en estricto sentido.

243. Por tanto, para corregir la indebida distinción que implementa la norma en torno a las discapacidades, y dado que es igualmente posible identificar las discapacidades físicas o sensoriales que las mentales, debe declararse inválida la porción normativa que dice "*mental*", para que la condición de aplicación de la conducta obligada se actualice ante la percepción de cualquier tipo de discapacidad, según sea el caso. Con la invalidez, el texto de la norma quedaría de la siguiente manera:

**"Artículo 115.** En cualquier momento en el que el personal de los centros de internamiento o el oficial de vigilancia de la unidad especializada se percaten de que el adolescente o adulto joven presenta alguna enfermedad o **discapacidad** (sic), informará de su estado al Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, para que sea éste quien ordene lo conducente."

244. En resumen, por todo lo dicho anteriormente, se declara la **invalidez** de las porciones normativas que dicen "*limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo*" del tercer párrafo del artículo 113 y "*mental*" del artículo 115, sin que se advierta otra razón de inconstitucionalidad del resto del contenido de los preceptos reclamados.

## XII.2.

### **Análisis de los artículos 116 y 117 del código local**

245. La comisión accionante cuestionó los artículos 116 y 117 como parte de su concepto de invalidez dirigido a señalar que las medidas de internamiento previstas en una serie de disposiciones de la ley local se regulaban como sinónimos de pena. El texto de las normas que se examinan en esta sección es el que sigue:

**"Artículo 116.** El internamiento domiciliario consiste en la prohibición al adolescente o adulto joven de salir de su casa habitación. De no ser ello posible, por razones de conveniencia, esta medida podrá practicarse en la casa de cualquier familiar.



"La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio, sin afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales o escolares del adolescente o adulto joven, cuya duración no podrá ser inferior a un mes ni mayor de cuatro años. Un oficial de vigilancia designado por la unidad especializada, vigilará el cumplimiento de esta medida, y deberá rendir informes en los términos de esta ley."

"**Artículo 117.** El Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes fijará la duración de esta medida, los permisos que correspondan para salir del domicilio y las razones por las que pueden ser concedidos. En el programa individualizado de ejecución deberán establecerse las actividades que puede realizar la persona sujeta a medida."

246. De la misma forma que en el sub-apartado anterior, este Tribunal Pleno considera como **parcialmente fundado** el razonamiento de invalidez de la comisión accionante, declarándose la invalidez sólo de la parte relativa a la especificación de la finalidad y la validez del resto del precepto.

247. En principio, como se desprende de su transcripción, los citados artículos establecen la medida legislativa de internamiento domiciliario que restringe la libertad personal de los adolescentes y que forma parte de los distintos grados de internamiento que prevé la ley. Al respecto, como se adelantó, debe destacarse que nuestro régimen constitucional autoriza la implementación a los adolescentes de medidas de internamiento tras un juicio. Sobre este aspecto, el artículo 18 de la Constitución General utiliza de manera genérica la palabra "internamiento" y el citado artículo 37, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niños tampoco hace una distinción al respecto. Además, el propio tratado internacional y el resto del *corpus juris* de la niñez prevé como una de sus premisas que, si se utilizan medidas privativas de libertad, éstas deberán ser las menos gravosas posibles, excepcionales, proporcionales, entre otros tantos requisitos.

248. Bajo esa tónica, este Tribunal Pleno llega a la conclusión de que no existe prohibición para que el legislador secundario contemple al *internamiento domiciliario* como una de las especies de internamiento que podrán ser aplicadas a un adolescente con motivo de su responsabilidad penal (situación distinta



es la reglamentación específica de esa medida para que sea acorde a las reglas y principios constitucionales en la materia).

249. No obstante lo anterior, aun valorando conceptualmente que el internamiento domiciliario como especie del internamiento tras un juicio se encuentra permitido constitucionalmente, por las razones expuestas en el sub-apartado previo, se estima que la primera porción normativa del segundo párrafo del artículo 116 reclamado, que establece las especificaciones concretas del internamiento domiciliario en Michoacán, sí actualiza una violación a la seguridad jurídica y al artículo 18 constitucional y demás *corpus juris* de la niñez (en especial, las reglas citadas anteriormente). En esa porción se afirma que: "*la finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio*".

250. El problema radica en que, similarmente a la norma analizada en el sub-apartado previo de este fallo, en el primer párrafo de ese artículo 116 ya se clarificó la consecuencia material del internamiento domiciliario, afirmándose que: "*consiste en la prohibición al adolescente o adulto joven de salir de su casa habitación*" y, "*de no ser ello posible, por razones de conveniencia, esta medida podrá practicarse en la casa de cualquier familiar*". No obstante, el segundo párrafo utiliza nuevamente el concepto "finalidad" y dice que éste es justamente la privación del derecho a la libertad del adolescente o adulto joven sujeto a la medida. Se reitera, la palabra finalidad tiene una conceptualización clara en nuestro lenguaje.

251. Por ende, se estima que debe declararse la **invalidez** de la indicada porción normativa, con el objeto de no dejar ningún margen de interpretación para que este tipo de medida de internamiento pueda ser conceptualizado como una medida punitiva cuyo fin es precisamente la privación del derecho a la libertad. En el sistema de justicia penal para adolescentes, la premisa sobre la que debe girar cualquier medida de internamiento es respetar, proteger y garantizar los distintos derechos de los niños y niñas que les corresponden por ser personas en desarrollo y satisfacer y garantizar su adecuada reinserción social. Se repite, la restricción a la libertad personal y deambulatoria es una cuestión contingente que se debe a que no se pudo tomar cualquier otra medida menos



gravosa para salvaguardar los derechos de los adolescentes en relación con la responsabilidad penal atribuida.

252. Con la invalidez, el texto de la norma quedaría de la siguiente forma:

**"Artículo 116.** El internamiento domiciliario consiste en la prohibición al adolescente o adulto joven de salir de su casa habitación. De no ser ello posible, por razones de conveniencia, esta medida podrá practicarse en la casa de cualquier familiar.

"Sin afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales o escolares del adolescente o adulto joven, cuya duración no podrá ser inferior a un mes ni mayor de cuatro años. Un oficial de vigilancia designado por la unidad especializada, vigilará el cumplimiento de esta medida, y deberá rendir informes en los términos de esta ley."

253. El resto del contenido del artículo 116 y lo previsto en el artículo 117, a juicio de esta Corte, no guardan la deficiencia solicitada por la comisión accionante; por el contrario, las reglas y principios que ahí se contemplan satisfacen las exigencias constitucionales y del *corpus juris* internacional de la niñez.

254. En primer lugar, se advierte que las normas cumplen con un fin constitucionalmente imperioso que viene precedido por las referidas razones que autorizan al internamiento como medida viable en este sistema de justicia penal: garantizar el cuidado y protección de los adolescentes, así como su educación y formación profesional para permitir que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad y buscar, al final de cuentas, prepararlos para su reinserción social y familiar, pero a través de una determinada modalidad que permita aprovechar las bondades y ventajas de permanecer en todo momento en el respectivo núcleo familiar y social.

255. En segundo lugar, esta medida legislativa, que conlleva materialmente una limitación de la libertad personal de los adolescentes o adultos jóvenes, es idónea para el fin buscado, pues la consecución del fin se ejecuta a través de un ambiente controlado (la casa habitación o algún otro domicilio donde se quedará al cuidado de sus padres, tutores o quien ejerza la patria potestad), en



donde se podrán respetar, proteger y salvaguardar de manera efectiva y suficiente los referidos derechos de los adolescentes como personas en desarrollo para lograr esa reinserción social y familiar.

256. En tercer lugar, este Tribunal Pleno no advierte que existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr el fin constitucionalmente imperioso. Ello, por las siguientes razones:

a) El internamiento domiciliario es una especie del género internamiento. En ese tenor, es una medida legislativa que sí limita la libertad del adolescente, pero lo hace en la menor medida posible, siendo más benéfica que el internamiento total en un centro privado o controlado por el Estado.

b) Además, la regla general para que proceda, según los propios artículos reclamados interrelacionados con el resto de la ley, es que se utilizará como último recurso, por el tiempo más breve que proceda y de modo subsidiario y excepcional, ya que tiene operatividad únicamente ante la responsabilidad penal por una serie de delitos que se consideran los más graves y que están específicamente delimitados en la ley en el citado segundo párrafo del artículo 113 (se cumple con los principios de excepcionalidad y mínima intervención).

c) Sólo se aplicará a personas que tengan o hayan tenido al momento de realizarse la conducta una edad entre catorce años cumplidos y dieciocho no cumplidos (se cumple así con el principio de mínima intervención y con lo exigido expresamente por el artículo 18 constitucional).

d) El propio artículo 116 prevé el tiempo de duración de la medida, estableciéndose un rango mínimo y uno máximo (de un mes a cuatro años). Lo cual debe interpretarse sistemáticamente con lo mandatado en el citado primer párrafo del artículo 114, que dice que la duración de cualquier medida de internamiento deberá tener relación directa con la conducta cometida (se cumple el principio de proporcionalidad en la determinación de la medida), por lo que el Juez aplicará el rango temporal de la medida atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

e) Es cierto que la restricción de la libertad de un adolescente en los límites de un domicilio, tanto por el tiempo mínimo como por el máximo, puede incidir



en su adecuado desarrollo; sin embargo, el propio artículo 116 reclamado establece salvaguardas para evitar en el mayor grado posible esa incidencia, pues se establece que la restricción para salir del domicilio **no deberá afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales o escolares del adolescente o adulto joven**. Es decir, no hay una limitación absoluta de permanencia en el domicilio sin ningún tipo de matización o resguardo de otros derechos de los adolescentes.

f) Por su parte, si bien el tiempo máximo de internamiento domiciliario es de cuatro años y podría alegarse que su aplicación conllevaría materialmente a una privación de la libertad altamente gravosa; empero, se insiste, esta medida de internamiento sólo se actualiza ante conductas delictivas muy graves que se han considerado como las de mayor envergadura dentro del ordenamiento jurídico michoacano (por ejemplo, violación, trata, turismo sexual, tráfico de órganos, etcétera) y siempre será el Juez el que, valorando las circunstancias, verificará cuál es el tiempo razonable para la efectiva consecución de la reinserción social del menor y del cuidado, respecto, protección y salvaguarda de sus derechos como persona en desarrollo, así como las diferentes actividades educativas o laborales que podrá llevar a cabo el adolescente fuera del domicilio.

g) Además, no se cuenta con elementos suficientes para, en abstracto, verificar la razonabilidad del plazo máximo de duración. Es decir, no hay elementos que nos permitan concluir que ese plazo máximo de cuatro años carece de razonabilidad o que no es proporcional, máxime cuando guarda lógica con los otros plazos previstos en la ley en relación con medidas privativas y no privativas de la libertad (al ser incluso inferior al plazo máximo de la medida de internamiento definitivo). Sin que lo anterior signifique que, en un ámbito de aplicación, el plazo máximo o el mínimo puedan ser declarados como inválidos en atención a las características particulares de cada caso concreto y su aplicabilidad en relación con el resto de la regulación del sistema michoacano de justicia penal para adolescentes. Empero, se insiste, los problemas de aplicación de las normas reclamadas en cuanto a la temporalidad específica de la sanción no actualizan su inconstitucionalidad en abstracto.

h) Por otro lado, la norma es razonable ya que también se afirma que un oficial designado por la unidad especializada vigilará el cumplimiento de esta



medida y, en relación con ello, el propio artículo 117 reclamado (complementado de manera general con el numeral 132) dispone que deberá elaborarse con opinión del menor y de sus padres o quienes ejerzan la patria potestad un programa individualizado de ejecución y será el Juez, en ese programa individualizado de ejecución, el que de manera definitiva fije los permisos para salir del domicilio y las razones por las que deberán ser concedidos y las actividades que puede realizar la persona sujeta a la medida. Existirá así seguridad jurídica en cuanto a las actividades que puede realizar el adolescente o adulto joven fuera del domicilio, incluyendo sus actividades laborales y/o escolares que no podrán restringirse bajo la mera excusa del internamiento domiciliario.

i) Adicionalmente, esta medida está sujeta al principio de proporcionalidad en la ejecución, toda vez que otros artículos de la ley (fracción XVI del numeral 25 y 137 a 141) prevén que se revisará la adecuación o el cumplimiento anticipado de la medida por autoridad jurisdiccional, a solicitud de la unidad especializada, o del adolescente/adulto joven, defensor, padre, tutores o quienes ejerzan la patria potestad (respecto a estos últimos en periodos determinados). La respectiva resolución es revisable por un órgano jurisdiccional superior a través de la apelación según el artículo 168 del código.

j) Igualmente, existe control judicial de las resoluciones y actos de la unidad especializada o de actos de las autoridades del centro en términos de los recursos de revocación, apelación, queja y recurso de reclamación de conformidad con los artículos 153 a 180 del código.

257. Esta Suprema Corte no pasa por alto la posible objeción consistente en que la medida de internamiento en tiempo libre puede considerarse, en ciertos aspectos, una medida de internamiento menos gravosa para el adolescente que la que se analiza, pues al final de cuentas se permite al adolescente una mayor participación en la sociedad al no limitarse la gran parte de sus actividades en un domicilio. Sin embargo, se debe resaltar que, como se evidenciará en párrafos subsecuentes, aunque los diferentes grados de internamiento obedecen a finalidades con similar razonabilidad, lo que busca el legislador cuando implementa diferentes grados de restricción de la libertad es dotar al juzgador de distintas posibilidades normativas para que, atendiendo a las circunstancias del caso y tomando en cuenta la excepcionalidad de todas estas medidas



y los criterios de proporcionalidad, aplique la que considere como más óptima para el caso concreto. Además, dadas las distintas particularidades en las que se puede dar un internamiento domiciliario o un internamiento en tiempo libre, no es viable advertir en abstracto y bajo cualquier supuesto cuál medida es la menos gravosa.

258. Por último, la medida es proporcional ya que se considera que es mayor el grado de realización del fin perseguido que el grado de afectación provocado por la medida de internamiento domiciliario, pues se reitera, ésta sólo se utilizará en casos excepcionales y cuando otras medidas menos gravosas no sean las óptimas para el cuidado, protección y salvaguarda de los derechos del adolescente o adulto joven. No se puede pasar por alto que, finalmente, el adolescente o adulto joven permanecerá en su seno familiar para la consecución de los fines de la medida y que el propio código prevé asistencia a los padres, tutores, familiares o quienes ejerzan la patria potestad para lograr ese fin, tales como programas de capacitación, de escuelas, de atención médica, cursos y programas de orientación, etcétera.<sup>92</sup>

259. En síntesis, se declara la **invalidez** de la porción normativa que dice: "*La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio,*" del párrafo segundo del artículo 116 reclamado, **sin que se advierta ninguna otra razón que actualice una deficiencia constitucional del resto del contenido de ese precepto** y del artículo 117 im-

<sup>92</sup> **Artículo 130.** Las autoridades de la unidad especializada podrán conminar a los padres, familiares, responsables, tutores, quienes ejerzan la patria potestad o custodia, para que brinden apoyo y asistencia al adolescente o adulto joven, en su caso, durante el cumplimiento de las medidas. Para estos efectos, la unidad especializada procurará lo necesario para que se cuente con:

"I. Programas de capacitación a padres, tutores, familiares, responsables, quienes ejerzan la patria potestad o custodia;

"II. Programas de escuelas para responsables de las familias;

"III. Programas de orientación y tratamiento en caso de alcoholismo o drogadicción;

"IV. Programas de atención médica;

"V. Cursos y programas de orientación; y,

"VI. Cualquier otra acción que permita a los padres, familiares, responsables, tutores, quienes ejerzan la patria potestad o custodia contribuir a asegurar el desarrollo integral de los adolescentes o adulto joven."



pugnado del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.

### XII.3.

#### **Análisis de los artículos 118, 119 y 120 del código local**

260. El texto de los recién artículos cuestionados que se analizan en este sub-apartado es el siguiente:

**"Artículo 118.** La medida de internamiento en tiempo libre, consiste en la restricción de la libertad del adolescente o adulto joven que lo obliga a acudir y permanecer en un centro de internamiento, durante los lapsos de tiempo que se le imponga en la resolución.

**"La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y** consiste en periodos de internamiento diurno, nocturno o de fin de semana.

"En lo posible, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes tendrá en cuenta las obligaciones laborales y educativas del adolescente o adulto joven para determinar los periodos de internamiento.

"La duración de esta medida no podrá ser inferior a un mes ni exceder de cuatro años."

**"Artículo 119.** En el programa individualizado de ejecución se establecerán por lo menos los siguientes aspectos:

"I. El centro de internamiento en donde el adolescente o adulto joven, deberá cumplir con la medida;

"II. Los días y horas en que debe presentarse y permanecer en las instalaciones especificadas en el programa;

"III. Las actividades que deberá realizar en los centros de internamiento; y,



"IV. Las disposiciones reglamentarias del centro de internamiento que sean aplicables durante los periodos de privación de libertad a los que está sujeta la persona a quien se ha impuesto la medida."

**"Artículo 120.** Los espacios destinados al internamiento en tiempo libre no tendrán seguridad extrema y deben estar totalmente separados de aquéllos destinados al cumplimiento de la medida de internamiento permanente."

261. Estos tres preceptos regulan otra modalidad de internamiento que es la que se ejecuta en tiempo libre; es decir, el adolescente o el adulto joven sujeto a la medida únicamente se verá afectado en su libertad personal en tiempos o espacios temporales determinados y en lugares específicos.

262. Al igual que en los apartados anteriores, y atendiendo a la preocupación expuesta por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estima que debe declararse **inconstitucional** la porción normativa del segundo párrafo del artículo 118 que dice: "*La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y*". Esta Suprema Corte no puede desdeñar porciones normativas que puedan dar lugar a una indebida apreciación del objetivo que debe tener cualquier medida impuesta a un adolescente con motivo de su responsabilidad penal, máxime si se trata de una de internamiento.

263. La reinserción y salvaguarda de los derechos de los adolescentes es la piedra angular del sistema, no la restricción de la libertad. En ese sentido, como en las normas precedentes, el primer párrafo del artículo 118 define la consecuencia material del internamiento en tiempo libre; sin embargo, en el segundo párrafo de ese artículo se repite que existirá una privación intermitente de la libertad, haciendo referencia a que la *finalidad* de la medida es esa privación en ciertos periodos. Por tanto, a fin de respetar la seguridad jurídica y lo previsto en el artículo 18 constitucional y en el *corpus juris* de la niñez, se debe eliminar la indicada porción normativa.

264. Por otro lado, aun cuando no se destacó de esta manera por la comisión accionante (ya que sólo se citó de manera genérica el artículo 118 como impugnado), causa duda la afirmación del tercer párrafo de tal precepto que dice que: "**en lo posible**, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes



tendrá en cuenta las obligaciones laborales y educativas del adolescente o adulto joven para determinar los periodos de internamiento". Tal como ha sido evidenciado en este fallo, el internamiento como medida que se asigna por una responsabilidad penal pretende en todo momento el cuidado y salvaguarda de los menores para su reinserción social y familiar, bajo la premisa de que lo más importante es asegurar su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.

265. Consiguientemente, cuando se afirma que la valoración de las obligaciones laborales y educativas serán tomadas en cuenta por el juzgador para determinar los periodos de internamiento, y se utiliza la locución "*en lo posible*", se convierte a la conducta regulada en esa disposición como una de carácter permisiva. Para esta Suprema Corte, el *corpus juris* de la niñez es muy claro al establecer que los adolescentes o adultos jóvenes tienen derecho a continuar su educación y formación profesional. Por ello, **el tomar en cuenta** las obligaciones laborales y educativas para determinar los tiempos de internamiento debe **categorizarse** como una conducta de carácter **obligatorio**, no como una permisión. Es decir, será el Juez quien, valorando las circunstancias del caso y tomando en cuenta de manera irrestricta las obligaciones laborales y educativas del menor, aplique la medida y su temporalidad que considere más razonable y adecuada para el cumplimiento de sus fines.

266. Dicho lo anterior, con estas declaratorias de invalidez, el texto del artículo 118 quedaría de la forma siguiente:

**"Artículo 118.** La medida de internamiento en tiempo libre, consiste en la restricción de la libertad del adolescente o adulto joven que lo obliga a acudir y permanecer en un Centro de Internamiento, durante los lapsos de tiempo que se le imponga en la resolución.

**"Consiste en periodos de internamiento diurno, nocturno o de fin de semana.**

**"El Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes tendrá en cuenta** las obligaciones laborales y educativas del adolescente o adulto joven para determinar los periodos de internamiento.



"La duración de esta medida no podrá ser inferior a un mes ni exceder de cuatro años."

267. Por el resto del contenido de este artículo 118 y de lo previsto en los artículos 119 y 120, este Tribunal Pleno estima que no existe la deficiencia señalada por la comisión accionante y que, por el contrario, se supera un juicio estricto de razonabilidad constitucional.

268. En primer lugar, la medida legislativa de internamiento en tiempo libre, que invariablemente provoca una restricción a la libertad de los adolescentes o adultos jóvenes, cumple un fin constitucionalmente imperioso que es garantizar la orientación y protección de los derechos de estas adolescentes como personas en desarrollo para su debida reinserción social y familiar.

269. En segundo lugar, la medida también es idónea para satisfacer dicho propósito constitucional, pues lo que se busca con el internamiento en un centro por periodos determinados es asegurarse, a través de las autoridades especializadas que forman parte de la unidad especializada y del centro de internamiento correspondiente, que al adolescente o adulto joven se le están respetando y salvaguardando sus derechos en el núcleo familiar, como que a través de esos periodos de internamiento se complementa su educación y formación tendente a su reinserción social y familiar.

270. En tercer lugar, esta medida legislativa es la más idónea para lograr estos fines por la interrelación de las razones que siguen:

a) Al igual que las otras modalidades de internamiento, conforme al segundo párrafo del artículo 113 de la ley, esta medida se utiliza como último recurso, de manera subsidiaria, excepcionalmente por la responsabilidad penal en ciertos delitos y por el tiempo más breve posible (se cumple con los principios de excepcionalidad y mínima intervención). Cuando se dice que es subsidiaria, es que no puede compaginarse con ninguna otra medida de internamiento.

b) Se aplica a personas entre catorce años cumplidos y dieciocho años de edad no cumplidos. Se cumple así con el principio de mínima intervención y con



el lineamiento constitucional que el internamiento sólo es viable para personas de catorce años de edad.

c) Si bien la consecuencia material de esta medida legislativa es la restricción de la libertad personal de un adolescente o adulto joven, se hace de manera intermitente y en conjunción con periodos de libertad. El propio artículo 118 impugnado contempla el mínimo y el máximo de periodo de internamiento, lo que significa que esta medida de internamiento podrá durar desde un mes hasta cuatro años, pero ese internamiento no es constante, ya que los periodos de restricción de la libertad podrán ser diurnos, nocturnos o en fin de semana. Con ello se permite al menor seguir participando en su núcleo familiar y social, ingresando al centro de internamiento en el tiempo estrictamente indispensable, tendiéndose al cumplimiento de los principios de interés superior del menor y mínima intervención.

d) Por su parte, aunque esos momentos intermitentes de internamiento pueden incidir en el desarrollo del adolescente o adulto joven, los propios artículos 119 y 120 prevén una serie de salvaguardas que buscan aminorar dichas incidencias. Se especifica expresamente que, además de los requisitos generales que debe de cumplir el programa individualizado de ejecución, cuando se trate de un internamiento en tiempo libre, tal programa deberá incluir al menos el centro de internamiento donde se cumplirá la medida, los días y horas específicos en que se deberá presentar y permanecer en las instalaciones previamente especificadas, **las actividades que deberá realizar en los centros y las disposiciones reglamentarias que deberán cumplirse en sus periodos de internamiento**. Además, se ordena explícitamente que estos adolescentes no estarán sujetos a seguridad extrema y que deberán estar separados de los adolescentes o adultos jóvenes que cumplan una medida de internamiento permanente.

e) Todo lo anterior, complementado con las otras normas del código que exigen que, al ser sujetos a una medida de internamiento, los adolescentes y adultos jóvenes deberán ser alojados en lugares exclusivos y especializados, de acuerdo a su edad, sexo y separados de los adultos (fracción II del artículo 11).



f) La aplicación de esta medida, al igual que los otros grados de internamiento, está sujeta a la proporcionalidad en la aplicación de la medida y a la proporcionalidad en la ejecución (fracciones XII y XIV del artículo 4 y primer párrafo del artículo 114). Lo que se manifiesta en que la unidad especializada puede solicitar la adecuación o cumplimiento anticipado de la medida (fracción XVI del artículo 25), derecho que también le corresponde al adolescente y adulto joven y a sus defensores o, en su caso, a los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad en periodos determinados conforme a lo dispuesto en los artículos 137 a 141 del código.

g) El Juez es la autoridad responsable de la supervisión de la legalidad de la aplicación y ejecución de la medida y existe control judicial tanto de la resolución de adecuación o cumplimiento anticipado de la medida como de ciertos actos de la unidad especializada o de las autoridades del centro que afectan la ejecución de la medida (revocación, apelación, queja y reclamación).

271. Con todo lo anterior, se demuestra que, a pesar de que se va a materializar una restricción a la libertad de los adolescentes, se hace como medida de último recurso por la responsabilidad penal de delitos que se consideran que afectan en gran medida a la sociedad y ante condiciones que buscan en todo momento el respeto, protección y salvaguarda de los derechos que les corresponden a los adolescentes como personas en desarrollo.

272. Asimismo, como se dijo en el sub-apartado anterior, es cuestionable que desde un punto de vista abstracto pueda afirmarse con toda certeza que el internamiento domiciliario pueda ser más benevolente para los adolescentes o adultos jóvenes que el internamiento en tiempo libre o viceversa. Es cierto que en el internamiento en tiempo libre habrá momentos en que el menor de edad incursionará en un centro de internamiento, lo cual puede incidir en su adecuado desarrollo; sin embargo, lo mismo puede afirmarse en cuanto a la limitación de la libertad en su domicilio. Así las cosas, este Tribunal Pleno estima que ambas disposiciones superan la razonabilidad constitucional, pues sus condiciones normativas permiten su aplicación en atención a las circunstancias del caso y al principio de proporcionalidad, bajo condiciones de estricto cumplimiento y de estricta excepcionalidad.



273. Finalmente, por varias de las razones anteriores, se llega a la convicción de que también es mayor el grado de realización del propósito constitucional al grado de afectación a la libertad personal provocado por el internamiento en tiempo libre. Se reitera, es una medida excepcional por ciertos delitos, que tiene periodos delimitados en ley, con control judicial, que se aplica de modo subsidiario y que compagina internamientos intermitentes con libertad condicionada, por lo que si bien se incidirá en los derechos de los adolescentes, ello se hace para su propia orientación, protección y reinserción social por un daño que se provocó a otras personas o a la sociedad que son de la mayor relevancia para el ordenamiento jurídico.

274. En resumen, se declara la **invalidéz** de las porciones normativas que dicen: "*La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y*", del segundo párrafo, y "*En lo posible*" del tercer párrafo, ambas del artículo 118, **sin que esta Corte advierta ningún otro elemento normativo que actualice una violación constitucional** del resto del contenido del artículo 118 y de los numerales 119 y 120 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes de Michoacán de Ocampo.

#### XII.4.

#### **Análisis de los artículos 121 a 124 del código local**

275. En estos preceptos se señala lo que sigue:

**"Artículo 121.** La medida de internamiento permanente es la más grave prevista en esta ley; consiste en la privación de la libertad y se debe cumplir exclusivamente en los centros de internamiento, de los que podrán salir el adolescente o adulto joven sólo mediante orden escrita de autoridad judicial.

"La duración de esta medida deberá tener relación directa con los daños causados, sin poder ser inferior a seis meses ni superior a cinco años cuando el adolescente o adulto joven tenga una edad de entre catorce años cumplidos y menos de dieciséis años al momento de realizar la conducta, y cuando tenga una edad de dieciséis años cumplidos y menos de dieciocho años no podrá ser inferior a seis meses ni superior a siete años."



"**Artículo 122.** Exceptuando las conductas señaladas en el artículo 113 de esta ley, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes no se encuentra obligado a imponer la medida de internamiento permanente, por lo que las demás medidas serán consideradas de aplicación prioritaria."

"**Artículo 123.** Al imponerse la medida de internamiento permanente, se computará como parte del cumplimiento de la misma, el tiempo de internamiento provisional que se le haya aplicado al adolescente."

"**Artículo 124.** La imposición de la medida prevista en esta sección, es de competencia exclusiva e indelegable de las autoridades judiciales especializadas en justicia para adolescentes, previstas en el presente ordenamiento. Su ejecución es competencia de la unidad especializada y de los directores de los centros de internamiento para adolescentes y se deberá cumplir en lugares diferentes de los destinados para los adultos."

276. Como se ha descrito en los sub-apartados precedentes, estos artículos formaron parte de la serie de preceptos considerados como inconstitucionales en el cuarto concepto de invalidez, en el que la Comisión Nacional de Derechos Humanos afirmó que se le daba a las medidas de internamiento el carácter de pena, antes que de medida de orientación, protección y tratamiento.

277. A diferencia de los otros sub-apartados, esta Suprema Corte estima que no se actualiza ninguna violación constitucional. En los artículos 121 a 124 no se alude en ningún momento que la *finalidad* de la medida de internamiento sea la privación de la libertad de los adolescentes. Además, por el contrario, interpretados de manera sistemática con el resto de la ley y con la declaración de invalidez de cierto contenido del artículo 113 reclamado (que como se dijo prevé reglas generales para los tres diferentes tipos de medidas de internamiento), se llega a la convicción que lo establecido en estas disposiciones superan un juicio de razonabilidad de carácter estricto.

278. En primer lugar, el internamiento como consecuencia de la responsabilidad penal dictada tras un juicio firme es una medida permitida constitucionalmente bajo estrictas condiciones de aplicación. En ese sentido, existe un fin constitucionalmente imperioso para la imposición de esta medida, el cual es



garantizar con la permanencia controlada en un centro de internamiento el cuidado y protección de los adolescentes, así como su educación y formación profesional para permitir que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad para su reinserción social y familiar.

279. En segundo lugar, la medida legislativa es idónea para el fin buscado, ya que a través de esa permanencia por un cierto tiempo en un centro de internamiento público, el Estado se asegura plenamente del cuidado y protección de la vida, salud e integridad de los adolescentes o adultos jóvenes, y al mismo tiempo puede generar todas las condiciones para respetar y proteger los demás derechos de estas personas como individuos en desarrollo que conduzcan a la debida reinserción social y familiar.

280. En tercer lugar, esta permanencia en un centro de internamiento es la medida más óptima para lograr el fin buscado:

a) Aunque es una permanencia prolongada en un centro de internamiento, es de aplicación excepcional y por las conductas delictivas que se consideran con mayor incidencia dentro del ordenamiento michoacano, delimitadas en el artículo 113, segundo párrafo, del código (se cumple con los principios de excepcionalidad y mínima intervención).

b) No es una medida absoluta que lo prive de contacto con su familia, amistades, parejas sentimentales, etcétera. El adolescente o adulto joven sujeto a la medida cuenta con el derecho a recibir visitas familiares o íntimas y a comunicarse por escrito y por teléfono con las personas de su elección (fracciones VII, VIII y XXI del artículo 11).

c) También lo regulado en estos preceptos no evita que el adolescente pueda salir del centro de internamiento. Por el contrario, interpretado sistemáticamente, se advierte que el propio artículo 121 reclamado permite salidas del centro con autorización judicial y el artículo 11, fracción X, del código contempla como uno de esos supuestos el recibir atención médica especializada o acudir al sepelio o al lecho de muerte de ciertos familiares.

d) Con este internamiento se asegura el respeto a algunos de sus derechos como personas en desarrollo. Por ejemplo, se les aloja en el interior del centro



en lugares exclusivos y especializados, de acuerdo con su edad, sexo, separados de los adultos y de las personas que se encuentren en internamiento cautelar (fracciones XIII y II, respectivamente, de los artículos 10 y 11 del código), así como que se les debe asegurar recibir o continuar con atención médica preventiva y correctiva para proteger su salud, siempre en razón de su género y circunstancias particulares (fracción XV del artículo 11).

e) Sólo se aplicará a personas que tengan o hayan tenido al momento de realizarse la conducta una edad entre catorce años cumplidos y dieciocho no cumplidos (cumple con el principio de mínima intervención y con lo exigido expresamente por el artículo 18 constitucional).

f) El segundo párrafo del artículo 121 cuestionado señala los parámetros máximos y mínimos de duración del internamiento, clasificados por rangos de edad, y además mandata que la duración de la respectiva medida deberá tener relación directa con los daños causados (se cumple el principio de proporcionalidad en la imposición de la medida).

g) Es verdad que la restricción de la libertad de un adolescente de manera prolongada, tanto por el tiempo mínimo como por el máximo, puede incidir en su adecuado desarrollo; sin embargo, se insiste, esta medida es de aplicación estrictamente excepcional y como último recurso (son de aplicación prioritaria el resto de medidas de la ley) y la propia legislación contempla salvaguardas de otros tipos para satisfacer las necesidades específicas de estas personas en desarrollo. A saber, el programa individualizado de ejecución, cuando se trate de la medida de internamiento permanente, además de los requisitos generales, deberá incluir: el centro de internamiento y la sección del mismo en donde se deberá cumplir la medida, los lineamientos para que los adolescentes o adultos jóvenes puedan salir temporalmente del centro mediante permisos, la asistencia especial que se le vaya a brindar, la determinación de las actividades educativas, deportivas, culturales, laborales o formativas en las que participará, las posibilidades de atenuación de los efectos de la medida y las medidas necesarias para, en su momento, preparar su puesta en libertad.

h) Respecto a la razonabilidad de los propios plazos de internamiento (de tres meses a cinco años o de seis meses a siete años), esta Suprema Corte no



cuenta con elementos para, en abstracto, verificar su falta de idoneidad constitucional.<sup>93</sup> Empero, ello no significa que en un ámbito de aplicación no puedan ser declarados como inválidos, justo atendiendo a las particularidades que

<sup>93</sup> Cabe resaltar que la Primera Sala ya ha declarado constitucional plazos de internamiento aun mayores (quince años como máximo), tal como se resolvió en el amparo directo en revisión 1160/2015, resuelto el catorce de octubre de dos mil quince. Dicho criterio se reflejó en la tesis de título, subtítulo y texto: "JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. EL ARTÍCULO 172 DE LA LEY RELATIVA PARA EL ESTADO DE COAHUILA, NO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL AL DELIMITAR PROPORCIONALMENTE EL PLAZO DE DURACIÓN DE LA MEDIDA DE INTERNAMIENTO A LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD PREVISTAS EN LA LEY PENAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA.—Los párrafos cuarto y sexto, última parte, del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen un vínculo entre el régimen de justicia para adolescentes con las conductas tipificadas como delitos, sus sanciones y clasificación en las legislaciones penales (adjetivas o sustantivas); es por ello que la fijación de la duración de las medidas en internamiento derivadas de un procedimiento de justicia para adolescentes está condicionada al referente legislativo que obedece a la misma naturaleza penal, aunque puede ocurrir que sea el propio ordenamiento perteneciente al sistema de adolescentes el que establezca una duración independiente y el catálogo de los delitos graves por los que exclusivamente sea procedente esa medida. En ese sentido, el artículo 172 de la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Coahuila, establece la duración de la medida de internamiento en un plazo proporcional inferior a las sanciones previstas penalmente, pero también, como tema de procedencia para su imposición, que deba verificarse que la conducta atribuida al adolescente esté prevista como delito grave, de conformidad con la norma penal —en el caso— adjetiva; regla que se justifica, porque el legislador establece en los ordenamientos penales las sanciones privativas de la libertad que corresponden a las conductas tipificadas como delitos, que son incrementadas o disminuidas en su duración de conformidad con las modalidades atenuantes o agravantes en que éstas se despliegan y la clasificación de la gravedad de las que producen mayor afectación a los bienes jurídicos protegidos por la sociedad; así, la duración de esas sanciones está asociada con la gravedad de la conducta cometida, que se incrementará o disminuirá por las condiciones del hecho o calidades de las personas que sufren o desarrollan esas conductas; de manera que si el régimen de justicia para adolescentes pertenece a la misma naturaleza de las normas penales y por mandato constitucional debe inscribirse a esas disposiciones, es claro que deben ser consideradas no sólo las conductas, sino también las penas señaladas en el Código Penal, pero en proporciones inferiores, como lo establece la norma en cita. Por tanto, el artículo 172 aludido no transgrede el artículo 18 constitucional, toda vez que las conductas y sanciones descritas en el Código Penal del Estado de Coahuila sirven como referente constitucional indisoluble para establecer las medidas que proporcionalmente deben aplicarse a los adolescentes sometidos a un tratamiento de internamiento por el tiempo estrictamente indispensable para lograr su rehabilitación, lo que es compatible con el régimen especial establecido en dicho precepto constitucional.". Votación: unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara. [Tesis 1a. CCCXCVIII/2015 (10a.), publicada en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 257, «con número de registro digital: 2010603»].



rigen al sistema de justicia para adolescentes (proporcionalidad en la medida y en la ejecución). Lo que si es posible advertir es que guardan lógica con los otros plazos previstos en la ley en relación con medidas privativas y no privativas de la libertad, ya que son los más gravosos al conllevar una permanencia no intermitente para el adolescente o adulto joven en un centro de internamiento de carácter público.

i) Adicionalmente, en los artículos 123 y 124, se señala explícitamente que para el cómputo total del cumplimiento de esta medida deberá tomarse en cuenta el internamiento provisional y que sólo la autoridad judicial será la que imponga esta medida de internamiento. Normas que resultan válidas y que, adicionalmente, deben complementarse con todas las demás normas del código aludidas en esta sentencia que prevén los principios de mínima intervención, interés superior del menor y proporcionalidad, así como las referidas a la adecuación periódica y cumplimiento anticipado de las medidas impuestas por el Juez (en la que se incluye la de internamiento permanente) a solicitud del Ministerio Público Especializado, del adolescente o adulto joven, su defensor o, en su caso, los padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o las referidas al control judicial (supuestos de aplicación de los recursos de apelación, queja y reclamación).

281. Por su parte, cabe resaltar que podría alegarse que el internamiento permanente no es la medida más idónea al fin buscado ni cumple con el criterio de proporcionalidad en estricto sentido, pues la propia legislación prevé otras medidas como la de internamiento domiciliario o en tiempo libre, que no tienen como consecuencia la prolongación de la estancia de un menor en un centro por un tiempo considerable. No obstante, el propio artículo 122 reclamado es el que satisface dicha preocupación al exigir que cualquier otro tipo de medida será de aplicación prioritaria a la de internamiento permanente.

282. En ese sentido, se insiste, tener a esta medida como una de las modalidades del internamiento no necesariamente provoca su inconstitucionalidad por ser altamente gravosa, ya que el artículo 18 constitucional la reconoce expresamente y será el juzgador el que, atendiendo a las particularidades del caso, verifique si el internamiento permanente como medida contingente que



conllevará la restricción de la libertad de un adolescente o adulto joven por un tiempo continuo es la medida idónea con la que se puede proteger, respetar y salvaguardar del modo más eficiente y suficientemente posible los derechos de esa persona en desarrollo para lograr su reinserción social y familiar ante su responsabilidad penal.

283. En suma, por lo dicho en los párrafos previos, esta Suprema Corte considera como **válidos** los artículos 121 a 124 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo.

### **XIII. Medida de prestación de servicios a favor de la comunidad**

284. En su cuarto concepto de violación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuestionó la regularidad constitucional del artículo 85 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual es del tenor siguiente:

**"Artículo 85.** En cumplimiento de la medida de prestación de servicios a favor de la comunidad, el adolescente o adulto joven debe realizar actividades gratuitas de interés general, en entidades de asistencia pública o privada, hospitales, escuelas u otros establecimientos del sector social. La finalidad de esta medida es inculcar en el adolescente o adulto joven el respeto por los bienes y servicios públicos, así como el valor que éstos representan en la satisfacción de las necesidades comunes.

"Los servicios a prestar deben asignarse conforme a los fines de las medidas previstos por esta ley y a las aptitudes del adolescente o adulto joven. No pueden exceder en ningún caso de doce horas semanales que pueden ser cumplidas en sábado, domingo, días feriados, o en días hábiles, pero en todo caso, deben ser compatibles con la actividad educativa o laboral que el adolescente o adulto joven realice.

"La naturaleza del servicio prestado por el adolescente o adulto joven deberá estar vinculada, cuando sea posible, con la especie del bien jurídico lesionado por la conducta realizada.



"La duración de esta medida debe tener relación directa con los daños causados, así como la existencia de voluntad de ocasionarlos, pero en ningún caso podrá ser inferior a tres meses ni exceder en ningún caso de tres años."

285. Esta medida forma parte de las medidas de orientación y protección que prevé el código como resultado de una responsabilidad penal tras el juicio correspondiente. Cabe resaltar que, si bien en el aludido cuarto concepto de invalidez se incluyó este precepto como parte de una serie de artículos impugnados, la Comisión Nacional expuso argumentos específicos en su contra. A su juicio, el artículo 85 es inconstitucional pues: a) no es una medida que encuadre dentro de las medidas de orientación, protección y tratamiento que autoriza el texto constitucional en el sistema de justicia penal para adolescentes y b) el contenido del precepto reclamado no toma en cuenta la edad laboral constitucionalmente permitida para los menores de edad, que es de quince años, en contravención a lo previsto en los artículos 5o., en relación con el 123, apartado A, fracción III, de la Constitución General.

286. Este Tribunal Pleno considera ambos planteamientos como **infundados**, lo que nos lleva a reconocer la **validez** del precepto reclamado en atención a las consideraciones que siguen:

287. En principio, debe insertarse en este apartado del fallo todo lo expuesto en la presente ejecutoria sobre el régimen aplicable a los menores de edad como sujetos de responsabilidad penal. Asimismo, debe señalarse que el *corpus juris* de la niñez da primacía a toda medida en el sistema de justicia penal para adolescentes alternativa a la privación de la libertad.

288. Como ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *"el contenido del derecho a la libertad personal de los niños no puede deslindarse del interés superior del niño, razón por la cual requiere de la adopción de medidas especiales para su protección, en atención a su condición de vulnerabilidad. Las medidas sustitutivas o alternativas a la privación de libertad son justamente una manera de salvaguardar los derechos de los niños en los casos en que hayan infringido las leyes penales"*.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrafo 225.



289. Lo que quiere decir que con el objetivo de cumplir con el principio de excepcionalidad (que implica restringir la libertad de los niños como medida de último recurso), los Estados tienen la obligación de establecer alternativas a la privación de la libertad como sanción para los adolescentes declarados culpables de infringir las leyes penales. Dicha obligación está claramente prevista en el artículo 40.4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que dice:

"... Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción."

290. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado que:

"... Los Estados Partes deben disponer de un conjunto de alternativas eficaces para dar cumplimiento a la obligación que les incumbe en virtud del apartado b) del artículo 37 de la Convención de utilizar la privación de libertad tan sólo como medida de último recurso."<sup>95</sup>

291. En ese tenor, el uso de medidas alternativas a la privación de libertad en el caso de menores infractores no sólo garantiza adecuadamente su derecho a la libertad personal, sino que además sirve para proteger los derechos de los niños a la vida, a la integridad personal, al desarrollo, a la vida familiar, entre otros. Como parte del *corpus juris* de la niñez sobre esta temática, se encuentra las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110 de catorce de diciembre de mil novecientos noventa.

292. Por su parte, atendiendo a la prestación de servicios a favor de la comunidad como una medida alternativa a la restricción de la libertad de

<sup>95</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 10, *Op. Cit.*, párrafo 80.



una adolescente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:<sup>96</sup>

"324. En cuanto a las órdenes de **servicio comunitario como alternativa a la privación de libertad de niños** que han infringido las leyes penales, la comisión considera que **éstas pueden constituir una forma adecuada de sanción como alternativa a la privación de libertad** siempre y cuando se respeten ciertos requisitos.

"325. En primer lugar, independientemente de que estos programas estén diseñados para la población en general o se ofrezcan específicamente para niños condenados a sentencias no privativas de libertad, y sin importar si dichos programas están a cargo de organismos gubernamentales o de organizaciones de la sociedad civil, los programas deben ser estrictamente supervisados para prevenir cualquier forma de explotación del niño. En segundo lugar, la CIDH enfatiza que cualquier participación en programas de servicio comunitario deben tener límites de manera que no afecten la escolaridad del niño, su salud o su integridad física o psicológica. De otra parte, la CIDH observa que en ocasiones los programas educativos o terapéuticos requieren la participación de la familia. Por ello, en tercer lugar, debe quedar establecido que las acciones u omisiones de terceras personas no deben afectar la determinación sobre el cumplimiento o no del niño con este tipo de medidas alternativas. Es decir, la participación en terapias familiares debe ser voluntaria por parte de los padres, y su no participación no debe afectar la evaluación del cumplimiento del niño con la orden no privativa de libertad.

"326. Ahora bien, siempre y cuando las órdenes de participar en programas de servicio comunitario sean debidamente supervisadas, no afecten los derechos del niño y no exijan la participación de terceras personas, la comisión estima que constituyen una alternativa viable y positiva con respecto a la privación de libertad, más aún cuando las órdenes de asistir a programas educativos, vocacionales o terapéuticos específicos tienen por objeto estimular cambios de conducta positivos en los niños infractores. Asimismo, la comisión considera

<sup>96</sup> Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas, *Op. Cit.*, páginas 89 a 91.



que estos programas pueden ser un mecanismo eficaz para reducir la estigmatización de los niños que hayan sido encontrados responsables de infringir las leyes penales, facilitando su reintegración en la comunidad.

"327. Por ello, la comisión mira positivamente que las órdenes de servicio comunitario estén contempladas en gran parte de las legislaciones de la región, particularmente en los países de América Latina. Por ejemplo, según la información recibida, en Chile estos programas están previstos en el artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Penal del Adolescente que dispone que: 'la sanción de prestación de servicios en beneficio de la comunidad consiste en la realización de actividades no remuneradas a favor de la colectividad o en beneficio de personas en situación de precariedad'. También en Guatemala la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia prevé la prestación de servicios a la comunidad como sanción, servicios que consisten en la realización de tareas gratuitas de interés general en entidades de asistencia, públicas o privadas, como hospitales, escuelas, parques nacionales y otros establecimientos similares. Así también, en Perú, el Código de los Niños y los Adolescentes prevé la prestación de servicios a la comunidad, que implica la realización de tareas acordes a la aptitud del adolescente sin perjudicar su salud, escolaridad ni trabajo, bajo la supervisión del personal técnico de la Gerencia de Operaciones de Centros Juveniles del Poder Judicial y en coordinación con los Gobiernos Locales. Similar regulación tiene la prestación de servicios en República Dominicana, en donde el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de niños, niñas y adolescentes expresamente menciona que estas medidas no deben atentar contra su salud o integridad física y psicológica.

"328. Si bien la CIDH ha manifestado serias inquietudes que generan ciertas alternativas a la privación de libertad, reitera que este tipo de medidas son parte esencial de un sistema de justicia juvenil acorde con los principios y obligaciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos. La comisión recomienda a los Estados incorporar en sus legislaciones la obligación de aplicar, como primera opción, una amplia gama de medidas sustitutivas a la privación de libertad. La comisión insta a los Estados a dar cumplimiento efectivo a las normas que contemplen la posibilidad de establecer medidas alternativas a la sanción privativa de libertad. La comisión recuerda además que la adopción de leyes que incorporen medidas alternativas a la privación de la



libertad debe ir acompañada de una adecuada asignación de recursos para los programas en los que puedan participar los niños como alternativa a las sentencias privativas de la libertad. Asimismo, en todos los casos la aplicación de las medidas alternativas, especialmente las de naturaleza restaurativa, deben siempre adoptarse en observancia de las garantías del debido proceso.

"329. La comisión alienta también a los Estados a incluir a miembros de la comunidad en el diseño, el apoyo y la vigilancia de las sentencias no privativas de la libertad, ya que esto puede aumentar las posibilidades de que se cumplan las condiciones, lo que a su vez podría animar a los tribunales a imponer con más frecuencia este tipo de medidas sustitutivas de la privación de la libertad. La participación de los miembros de la comunidad en la formulación de las sentencias no privativas de la libertad y en su vigilancia, así como la introducción de procesos de justicia restitutiva, puede facilitar además la reconciliación entre víctimas, infractores y miembros de la comunidad, además de promover la reintegración del niño a la comunidad.

"330. Asimismo, la comisión recomienda a los Estados garantizar que los programas que permitan implementar las sentencias no privativas de la libertad se encuentren disponibles en las comunidades en las que viven niños sentenciados, y no estén limitados solamente a las ciudades principales. Sobre este aspecto, la comisión valora algunas experiencias positivas como la de Costa Rica, donde se ha informado que existe un altísimo porcentaje de utilización de medidas alternativas a la privación de la libertad, y como la de Brasil, donde se ha previsto como directriz de las políticas de infancia su municipalización y la puesta en práctica de un modelo de gestión y operación en forma conjunta entre las organizaciones no gubernamentales y las autoridades públicas.

"331. Finalmente, aunque la implementación de medidas alternativas a la prisión constituye una obligación de los Estados a la luz del derecho internacional, la comisión estima pertinente mencionar además que ha recibido informes según los cuales las medidas sustitutivas a la privación de libertad son menos costosas que las de privación de libertad, son más eficaces para lograr el objetivo último de un sistema de justicia juvenil, esto es, la integración de los niños a la sociedad como miembros constructivos, y contribuyen a aumentar la seguridad pública al reducir los índices de reincidencia."



293. A su vez, es notable que la prestación de servicios a favor de la comunidad es una de las medidas alternativas que las Naciones Unidas considera como viable en un sistema de justicia penal para adolescentes [tal como se desprende de la Regla 8.2, inciso i), de las citadas Reglas de Tokio], si se cumplen las propias condicionantes que se exigen en dicho ordenamiento: como que la medida esté reconocida en ley, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, edad, sexo, idioma, religión u otras condiciones, su aplicabilidad se deberá basar en criterios establecidos con respecto al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas y tendrá que ser aplicada por autoridad judicial.

294. Así las cosas, aplicando lo recién expuesto a la norma que nos ocupa y **contrario al primer argumento de invalidez** de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se estima que la **prestación de servicios a favor de la comunidad sí tiene respaldo constitucional**, ya que su viabilidad se predica como parte de una medida de orientación en el sistema de justicia para adolescentes. Es decir, el artículo 18 de la Constitución General señala que en el sistema de justicia para adolescentes se "*podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente*", por lo que esta Corte considera que la prestación de servicios a favor de la comunidad justo se concibe como una modalidad de esas medidas de orientación, pues al final de cuentas se busca la reinserción social y familiar del adolescente o adulto joven a través de la ejecución de ciertas actividades de naturaleza gratuita que lleven al adolescente a reflexionar sobre la conducta cometida y su responsabilidad hacia la sociedad en general y a su comunidad en particular.

295. Sobre este aspecto, los conceptos de medidas de orientación, protección y tratamiento fueron incorporados al texto del citado artículo 18 constitucional por reforma de doce de diciembre de dos mil cinco. El Poder Reformador aunque no explicó de manera exhaustiva su contenido, sí señaló que su lógica obedece en todo momento a un criterio educativo y de reinserción<sup>97</sup> (negritas añadidas):

<sup>97</sup> Texto del dictamen de las Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados (colegisladora) de veintiocho de junio de dos mil cinco. Fue hasta esta etapa del procedimiento de reforma constitucional en donde se incluyeron los conceptos de medidas de orientación, protección y tratamiento.



### "III. Valoración de la minuta.

"A partir de 1985, declarado 'año internacional de la Juventud' por la Organización de las Naciones Unidas, se adoptan diversos instrumentos para establecer a la justicia de menores como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país, y se declara que deberá administrarse en el marco general de justicia social, de manera que contribuya a la protección integral de niñas, niños y adolescentes y al mantenimiento del orden pacífico de toda sociedad.

"Para tal efecto, se expiden las 'Reglas de Beijing para la Administración de Justicia de Menores'; las 'Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil'(RIAD); las 'Reglas para la Protección de Menores Privados de Libertad'; y especialmente, la 'Convención sobre los Derechos del Niño' adoptada en Nueva York en 1989 y ratificada por nuestro país el 21 de septiembre de 1990.

"Los anteriores documentos, entre otros, fueron la culminación de un movimiento mundial a favor de la niñez, para sustituir el modelo de la 'Situación Irregular' que concebía a los menores de edad como objetos de 'tutela-protección-represión' y no como sujetos de derechos. Se adopta a partir de la Convención el modelo conocido como de la 'Protección Integral' o 'Garantista'.

"A partir de este modelo de protección integral y con la consideración del Interés Superior de la Infancia como principio rector, entendido este como garantía frente al poder coactivo del Estado, se concibe un 'sistema de responsabilidad juvenil o de adolescentes' basados en los conceptos del derecho de mínima intervención o sistema garantista de derecho de justicia juvenil.

"La convención define que son sujetos de la aplicación de este sistema las personas menores de dieciocho años de edad, en concordancia con el artículo primero de la misma, sin embargo, es el sentido común, la psicología evolutiva del ser humano y la práctica legislativa en cada región del mundo, lo que nos da la pauta para fraccionar este rango de edades en franjas distintas. La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes define claramente que son niñas y niños las personas menores de doce años y se consideran adolescentes a las personas mayores de doce y menores de dieciocho años.



"Esto implica garantizar jurídicamente que en el supuesto de niñas y niños por debajo de esa edad, por grave que sea la conducta tipificada en las leyes como delito, que por ellos sea cometida, el Estado ha renunciado absolutamente a imponerles cualquier sanción de privación de libertad.

"La principal garantía, en relación con los adolescentes, es que cuando éstos cometan una conducta que esté descrita en los códigos penales como delito, éstos sean juzgados por tribunales específicos, con procedimientos específicos **y que la responsabilidad, por tanto la sanción, del adolescente por el acto cometido, se exprese en consecuencias jurídicas distintas de las que se aplican en el sistema de adultos.**

"En este mismo sentido, debe considerarse el derecho de las y los adolescentes de que **la sanción** que les sea aplicada, **esté dotada de contenido educativo**, sin perder de vista que **las medidas de orientación, protección y tratamiento deberán estar claramente determinadas en la calidad y en la cantidad y que es improcedente y contrario a derecho el que se habilite una sanción que exceda el criterio de proporcionalidad por el acto cometido.** Fundamentalmente, el procedimiento debe seguir las pautas del modelo acusatorio, por oposición a los procedimientos del modelo inquisitivo vigentes en los sistemas tutelares.

"Particularmente, para el caso de nuestro sistema jurídico, hay obligaciones que nos impone el derecho internacional en esta materia, las cuales, conforme al artículo 133 de nuestra Carta Magna, son Ley Suprema de la Nación.

"El avance de las ideas y las prácticas penales llevó a excluir progresivamente a los menores del imperio de la ley penal. Para ello se fijó determinada edad, periódicamente elevada: 15, 16 y 18 años.

"Exentas las personas menores de 18 años de edad de la ley penal, fue necesario elaborar un derecho especial para los 'jóvenes infractores'. En éste figuraron tres capítulos básicos: comportamientos que determinan la aplicación de ese derecho especial, al que quiso dar naturaleza tutelar; órganos y procedimientos que intervienen para la 'corrección de menores infractores'; y medidas



aplicables a estos sujetos, diferentes, en calidad y cantidad, de las previstas para los adultos delincuentes.

"Esas medidas se dividieron en dos grandes rubros, no sin cierta discrecionalidad: por un lado, internamiento en centros de rehabilitación y por otro, tratamiento en libertad, con entrega a la familia propia del sujeto o a una familia sustituta.

"Con la reforma de 1964, al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece el siguiente texto: 'La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores'. Surge, de esta forma, en el derecho constitucional mexicano, el concepto de 'menor infractor', deslindado del adulto delincuente. La materia obedecería a la estructura general del orden jurídico mexicano sobre conductas antisociales.

"La noción de 'tratamiento' cobra auge en el ámbito penal y en sus colindantes: se trata de actuar sobre el sujeto para contrarrestar los factores causales del delito. En la época de mayor desarrollo de ese criterio en México, fue expedida la ley que creó los Consejos Tutelares para Menores Infractores, de 1973. Últimamente se ha mencionado de nuevo en nuestro Derecho una orientación punitiva, a través de normas penales especiales para menores infractores. Esta es la orientación del ordenamiento dictado en 1992 para el Distrito Federal con repercusiones en los Estados, que en vez de los Consejos Tutelares y el procedimiento tutelar estableció órganos y procedimientos similares a los vigentes en el sistema penal común.

"El párrafo cuarto del artículo 18 constitucional previene que la Federación y los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de 'menores infractores'. Esta disposición regula el régimen de ejecución de sentencias, lo que presupone que el estatuto de las garantías procesales en materia penal se instituye, fundamentalmente, en el artículo 20 de la propia Constitución. No obstante, ninguna disposición de ésta previene garantías de naturaleza jurisdiccional a favor de los 'menores infractores' cuyo tratamiento constituye, actualmente, una función tutelar de la autoridad administrativa.



"La vigencia en nuestro territorio de tratados internacionales orientados a conceder a niñas, niños y adolescentes la calidad de sujetos de derecho y titulares de garantías, determina la exigencia de establecer un sistema de procuración y de impartición de justicia penal para adolescentes, fijando órganos, procedimientos y sanciones acordes con las características especiales de los sujetos a quienes resulte aplicable.

"La instauración de tal sistema encuentra su fundamento en los artículos 1o., 4o. y 17 de la Constitución. En este sentido, en el alcance del artículo 1o. quedan comprendidas las personas menores de dieciocho años de edad como sujetos de garantías; el artículo 4o. establece con toda nitidez la obligación del Estado para proveer lo necesario a fin de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la niñez; en tanto que el artículo 17 confiere a las personas menores de dieciocho años de edad el derecho a la jurisdicción. A mayor abundamiento habrá que citar la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, reglamentaria del artículo 4o. constitucional, la cual, en su Título IV, les confiere el derecho al debido proceso de las y los adolescentes, en caso de infracción a la ley penal.

"Se trata, en consecuencia, de postular la incorporación a la Constitución de un sistema nacional de justicia penal para adolescentes, que conforme a las características especiales de éstos, proteja sus intereses en un juicio formal y en la ejecución de las sanciones aplicables mediante resoluciones judiciales."

296. En ese sentido, este Tribunal Pleno entiende que la prestación de los servicios a favor de la comunidad, impuesta por una autoridad judicial como resultado de la responsabilidad penal tras un juicio, puede ser incorporada a una legislación como una medida de orientación de las que habla el texto constitucional, alternativa a la privación de la libertad. Su objetivo final es propiciar en el adolescente infractor una reflexión sobre su conducta y su responsabilidad con los miembros de su entorno familiar y social por medio de la ejecución de actividades gratuitas que traigan consecuencias favorables en dicho entorno.

297. **Ahora bien, por otro lado**, también se **considera infundado** el aludido segundo argumento de la comisión accionante al no generarse una transgresión a los artículos 5o. y 123 de la Constitución General: al no existir una limitación



constitucional al respecto, todos los adolescentes, incluyendo los menores de quince años, pueden ser sujetos de una medida de prestación de servicios a favor de la comunidad,<sup>98</sup> al ser precisamente una medida de orientación del sistema de justicia penal para adolescentes que abona a su reinserción.

298. A mayor abundamiento, el artículo 5o. constitucional<sup>99</sup> es la disposición de más alta jerarquía que reconoce la libertad de trabajo de todas las personas

<sup>98</sup> Debe resaltarse que este caso no guarda relación con lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 155/2007**, fallada por este Tribunal Pleno el siete de febrero de dos mil siete. En ese precedente se analizaron normas legales que prevenían el trabajo forzado u obligatorio impuesto por una autoridad administrativa, mientras que el presente caso es una medida impuesta por una autoridad judicial como resultado de una responsabilidad penal. Lo anterior es así, ya que el Convenio 29 de la OIT, interpretado en dicho fallo, alude de manera expresa en su artículo 2 que no se considera como trabajo forzoso u obligatorio *"(c) cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado"*.

#### <sup>99</sup> Constitución Federal

**"Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

"La ley determinará en cada entidad federativa, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

"Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, **el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.**

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

"El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

"Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

"El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.



que residen en el territorio mexicano. Aunque no contempla especificaciones para el sistema de justicia penal para adolescentes (ya que opera transversalmente al regular el goce de un derecho humano de carácter universal), prevé en su tercer párrafo una regla general consistente en que nadie podrá ser obligado a prestar un trabajo personal sin retribución y consentimiento, salvo que sea una medida impuesta por autoridad judicial, la cual deberá *ajustarse a lo previsto en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional*.<sup>100</sup> Por su parte, el artículo 123, apartado A, constitucional contempla las distintas condiciones a las que debe sujetarse toda relación o contrato de trabajo; especificándose en las fracciones I y II la jornada máxima de trabajo y las condiciones del trabajo nocturno o de labores insalubres o peligrosas y, en la fracción III, la prohibición de trabajo de los menores de quince años, aclarando que los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima de trabajo la de seis horas.

299. En torno a estos contenidos, lo que la comisión accionante argumenta es el necesario entendimiento sistemático del artículo 5o. constitucional, no sólo con las fracciones I y II del apartado A del artículo 123, sino también con la

---

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

<sup>100</sup> Texto vigente:

**"Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(Adicionado primer párrafo, D.O.F. 5 de diciembre de 1960)

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

(Reformada, D.O.F. 31 de diciembre de 1974)

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años.

(Reformada, D.O.F. 17 de junio de 2014)

"III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

"IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos."



fracción III, a fin de que aunque no se explicita de esa manera en el texto constitucional, dado que la prestación de servicios a favor de la comunidad es una actividad que genera trabajo, no es posible sujetar a la misma a una persona menor de quince años cuando ni siquiera la Constitución le permite tener una relación o contrato laboral. Como se adelantó, **no se comparte esta postura**. A nuestro juicio, el Poder Constituyente jamás ha pretendido interrelacionar el artículo 5o. constitucional con el contenido histórico y/o actual de la citada fracción III del apartado A del artículo 123 constitucional para efectos del sistema de justicia para adolescentes. Nos explicamos.

300. El citado tercer párrafo del artículo 5o. constitucional guarda el mismo texto desde su promulgación en mil novecientos diecisiete; a saber, desde su texto primigenio se ha mandatado que las medidas de trabajo personal impuestas por autoridad judicial sólo deberán *ajustarse a lo previsto en las fracciones I y II del artículo 123 constitucional*. En ese momento, las fracciones I y II<sup>101</sup> disponían las jornadas máximas de trabajo y ciertas condiciones y prohibiciones en cuanto a las condiciones de trabajo nocturno o insalubre o peligrosas: en la fracción I se establecía que ocho horas era la duración máxima de la jornada laboral y, en la fracción II, se señalaba que la jornada máxima de trabajo nocturno sería de siete horas y que quedaban prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los adolescentes menores de dieciséis años, el trabajo nocturno industrial para ambos casos y el trabajo después de las diez de la noche en establecimientos comerciales. Era en la

<sup>101</sup> **Texto de 1917:**

"**Artículo 123.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

"I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas.

"II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.

"III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

"IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos."



fracción III donde se detallaba la edad mínima de los menores de edad para ser objeto de trabajo.

301. Con el paso de los años, a pesar de que el texto del tercer párrafo del artículo 5o. se ha mantenido intocado, el artículo 123 ha sufrido una gran variedad de normas, dividiéndose en apartados (uno relativo a las relaciones o contratos de trabajo y otro a las condiciones de trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores) y cada uno en diversas fracciones e incisos. Sin embargo, lo curioso de esta situación es que, a pesar de dichas reformas, los conceptos regulados en cada una de las referidas fracciones se han mantenido (con sus variantes de alcances normativos); es decir, en la fracción I, siempre se ha regulado lo relativo a la jornada máxima de trabajo, en la fracción II, lo relativo a ciertas condiciones de trabajo nocturno, insalubre o peligros y, en la fracción III, lo relativo a la edad mínima para tener una relación o contrato de trabajo.

302. Ante este escenario histórico y normativo, a diferencia de la pretensión de la comisión accionante, es nuestra postura que no es ni ha sido intención del Poder Constituyente sujetar la prestación de trabajos personales (como medida impuesta como sanción por autoridad judicial) a lo previsto en la fracción III del apartado A del artículo 123 constitucional, mucho menos si se trata de medidas de orientación destinadas a los adolescentes. En este punto no hay una delimitación de contenidos por parte del texto constitucional.

303. Por tanto, la regulación que se impone en el artículo 85 reclamado, que permite su aplicación a los menores de quince años, lejos de generar una transgresión a la Constitución, es más bien una medida de orientación que puede ser aplicada a todos los menores de edad que son sujetos del sistema de justicia penal para adolescentes y que busca satisfacer el contenido de los principios de interés superior del menor, reinserción social y familiar y mínima intervención previstos constitucional y convencionalmente.

304. Así, atendiendo a las referidas pautas establecidas en las Reglas de Tokio y por la Comisión Interamericana para valorar la razonabilidad de este tipo de medidas alternativas a la privación de la libertad, la medida impugnada resulta constitucional porque: no existe restricción constitucional para ser apli-



cada únicamente a adolescentes con al menos quince años; tiene fundamento en ley y es aplicada por autoridad judicial mediante sentencia tras un juicio a cualquier adolescente o adulto joven; se sujeta a los multicitados principios de interés superior y mínima intervención y proporcionalidad en la aplicación de la medida (que operan transversalmente en toda la legislación); el propio precepto señala los lugares donde deberá llevarse a cabo (dando prioridad a las entidades y programas del lugar de origen del menor o donde resida habitualmente según el artículo 86), así como el plazo de no más de doce horas a la semana en que se prestará el servicio (es un máximo, por lo que el juzgador tiene margen de acción para adecuar la medida a la responsabilidad atribuida y a las circunstancias del caso) y el rango de tiempo en que se puede aplicar dicha medida (de tres meses a tres años), aclarándose expresamente que la imposición de esta medida debe ser compatible con las actividades educativas o laborales (con lo que se busca respetar y proteger los derechos a la educación y desarrollo profesional) de los menores de edad.

305. Adicionalmente, es una medida que puede ser utilizada para el juzgador para las conductas delictivas de mayor envergadura en el sistema de justicia penal para adolescentes (definidas en el segundo párrafo del artículo 113 del código), optando por ésta en lugar de las de internamiento, por lo que la propia norma reclamada da margen de aplicación al juzgador en atención al principio de proporcionalidad. Además, en términos de los artículos 86 y 87 del código, la imposición de esta medida conlleva la elaboración del ya referido programa individualizado de ejecución, que aunado a los requisitos generales y a que se elabora en conjunción con los menores y sus familias, indicará el tipo de servicio que se debe prestar, el lugar donde debe realizarse, el horario, el número de horas, días, semanas, meses o años en que será prestado y los datos del oficial de vigilancia de la unidad especializada, quien será el funcionario público encargado de vigilar el cumplimiento de la medida.<sup>102</sup> Sin pasar por alto que

<sup>102</sup> Es criterio de la Comisión Interamericana que la vigilancia y supervisión de la medida debe ser ejercida por el Estado. Al respecto, si bien el tercer párrafo del artículo 86 permite al Oficial de Vigilancia que se auxilie de algún miembro de la institución u organización en donde se presta el servicio para la supervisión del menor, también aclara expresamente que por ello no debe entenderse delegada la función de inspección.



esta medida y su imposición, como cualquier otra de la ley, están sujetas a revisión judicial y a parámetros de adecuación y cumplimiento anticipado.

306. En consecuencia, esta Suprema Corte estima que los respectivos argumentos de invalidez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos resultan **infundados** y, por ende, se reconoce la **validez** del artículo 85 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes en el Estado de Michoacán de Ocampo, al implementar una medida de orientación que es acorde a las reglas y principios previstos constitucional y convencionalmente para el sistema de justicia penal para adolescentes.

#### **XIV. El aislamiento como medida disciplinaria**

307. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos sostiene que las fracciones XIX y XX del artículo 11 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán resultan contrarias a los artículos 1o. y 18 constitucionales, 5o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 3o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las fracciones cuestionadas son del tenor siguiente:

**"Artículo 11.** Los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a las medidas previstas en esta ley, tienen derecho a: ...

**"XIX.** No ser aislados salvo en aquellos casos en que sea estrictamente necesario para evitar o resolver actos de violencia grave, generalizada o amotinamiento en los que el adolescente o adulto joven esté directamente involucrado. En ningún caso el aislamiento implicará incomunicación.

**"XX.** El adolescente o adulto joven aislado tiene derecho a que la unidad especializada resuelva a la brevedad sobre la duración de esta medida disciplinaria, quien dentro del término de veinticuatro horas, deberá informar al Juez de Audiencia para Adolescentes su determinación. ..."



308. La comisión argumenta que la medida disciplinaria de aislamiento provoca una afectación directa a la dignidad humana, al derecho de integridad personal, física y mental, a los principios de reintegración social y familiar, a la protección integral de las personas, al interés superior de los adolescentes, así como a la prohibición de los tratos crueles e inhumanos.

309. Haciendo alusión a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a lo sostenido por diversos órganos de la Organización de Naciones Unidas y a lo previsto en normas internacionales aplicables como las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (en sus párrafos 66 y 67), la Comisión Nacional sostiene que una medida destinada a apartar a una persona de otras, privándola de acceso a contacto humano, se consuma de modo irreparable y se clasifica por la comunidad internacional como un trato cruel, inhumano o degradante. En ese tenor, por sus condiciones de aplicación, duración y/o efectos, el aislamiento debe declararse inválido porque pone a los adolescentes en una situación de vulnerabilidad que se opone a la protección integral e interés superior del adolescente como persona en desarrollo, sin que tal medida pueda justificarse por las necesidades de seguridad ni por cualquier otro motivo.

310. Este Tribunal Pleno considera que estos razonamientos deben calificarse como **fundados**. A nuestro juicio, la medida disciplinaria de aislamiento regulada en la ley local no supera un análisis estricto de constitucionalidad,<sup>103</sup>

<sup>103</sup> El escrutinio constitucional puede ser de carácter ordinario o estricto. El primero se da cuando no se incide directamente en el núcleo esencial de los derechos humanos y exista un amplio margen de acción y apreciación para la autoridad desde el punto de vista normativo; el segundo es aplicable cuando la medida legislativa utiliza un criterio de distinción referido al origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la religión, el estado civil, entre otras (categorías sospechosas del quinto párrafo del artículo 1o. constitucional) o cuando se articula en torno a elementos que atenten contra la dignidad humana o tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. *Cfr.*, la explicación que se hace de los diferentes niveles de escrutinio en la: acción de Inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince; amparo en revisión 581/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión de cinco de diciembre de dos mil doce por unanimidad de cuatro votos bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; amparo en revisión 202/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintiséis de junio de dos mil trece por mayoría de cuatro votos bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 152/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de



contraviniendo los derechos a la dignidad humana, integridad física y mental, salud, interés superior del menor y, en específico, a lo previsto en el artículo 18 constitucional.

311. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se subdividirá en dos secciones: en la primera, tomando como punto de partida todo lo que se ha expuesto sobre el sistema de justicia penal para adolescentes, se hará una descripción del contenido de los derechos humanos que la comisión accionante estima que se pueden ver vulnerados y, en la segunda, se analizará la regularidad del artículo reclamado con base en tales consideraciones.

#### *Parámetro de regularidad*

312. Como se ha venido insistiendo a lo largo del fallo, los niños, niñas y adolescentes gozan de una protección especial en el ordenamiento jurídico. Sin repetir todo lo que se ha dicho hasta este momento, debe recordarse que parte de los derechos que este sistema de justicia penal para adolescentes pretende satisfacer son los derechos a la dignidad humana, a la integridad personal, a la libertad personal o al derecho al nivel más alto de salud, entre otros. Para el presente apartado son de gran relevancia, pues son los que podrían verse incididos por la medida de aislamiento impuesta en la ley.

---

veintitrés de abril de dos mil catorce por mayoría de cuatro votos bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; amparo en revisión 704/2014, resuelto por la Primera Sala en sesión de dieciocho de marzo de dos mil quince por mayoría de cuatro votos bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Asimismo, véanse los siguientes criterios reflejados en las: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, «con número de registro digital: 163766», de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, «con número de registro digital: 163768», de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS."; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, «con número de registro digital: 163767», de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."



313. Por un lado, se tiene que la dignidad humana se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c), y 25 de la Constitución Federal.

314. Este Tribunal Pleno, al fallarse el amparo directo 6/2008, el seis de enero de dos mil nueve, sostuvo que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todos los casos, cuya importancia resalta al ser el fundamento y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.

315. La dignidad humana no es entonces una simple declaración ética, sino que se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso a particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo (incluyendo a los adolescentes que se vean inmersos en el sistema de justicia penal), entendida ésta –en su núcleo más esencial– como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.<sup>104</sup>

316. Por su parte, la integridad personal implica un respeto a la entidad física, psíquica y moral de las personas. Este derecho se encuentra salvaguardado expresa o implícitamente en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución General y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>105</sup> Asimismo, es de tal importancia que se protege, *inter*

<sup>104</sup> Consideraciones que se encuentran reflejadas en la tesis 1a. CCCLIV/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en «el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 602, «con número de registro digital: 2007731», de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."

<sup>105</sup> "Artículo 5. Derecho a la integridad personal

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.



*alia*, al establecerse la prohibición de la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes y la imposibilidad de suspenderlo durante los estados de emergencia, tal como se dispone en los artículos 22 constitucional;<sup>106</sup> 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>107</sup> 5.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>108</sup> entre otros.

317. En ese tenor, cuando el Estado se encuentra en presencia de niños privados de libertad, tiene, además de las obligaciones señaladas para toda persona, una obligación adicional establecida en los referidos artículos 19 de la Convención Americana y VII de la Declaración Americana. En tal virtud, el Estado debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad y debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño.

318. Por ello, si bien la prohibición de la tortura y el castigo o trato cruel, inhumano o degradante pertenece hoy día al dominio de *jus cogens* internacional, los Estados deben considerar la calidad de niños al momento de calificar como cruel, inhumano o degradante una pena o trato aplicados a un niño detenido.

---

"2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

"3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

"4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

"5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

"6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados."

<sup>106</sup> **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de mutilación y 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. ..."

<sup>107</sup> **Artículo 7.**

"Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. ..."

<sup>108</sup> **Artículo 5.**

2.

"Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. ..."



319. La Comisión Interamericana ha afirmado al respecto que: "... en el caso de niños debe tenerse en cuenta un estándar más riguroso sobre el grado de sufrimiento que llega a implicar tortura, tomando en cuenta, por ejemplo, factores como la edad y el sexo, el efecto de la tensión y el miedo que se haya experimentado, el estado de salud de la víctima, y su madurez".<sup>109</sup> Además, ha dicho que "el respeto de los derechos a la vida y la integridad de los niños requiere la prohibición y prevención de todas las formas de violencia en el marco de la justicia juvenil. Esto incluye todas las etapas del proceso, desde el primer contacto con las autoridades policiales hasta la ejecución de las sanciones".<sup>110</sup>

320. En la misma tónica, la Corte Interamericana ha considerado que: "... el hecho de que las presuntas víctimas fueran niños obliga a la aplicación de un estándar más alto para la calificación de acciones que atenten contra su integridad personal".<sup>111</sup> De igual manera, ha señalado que: "... los Estados Partes en la Convención Americana tienen el deber, bajo los artículos 19 (Derechos del Niño) y 17 (Protección a la Familia), en combinación con el artículo 1.1 de la misma, de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales".<sup>112</sup>

321. Por otro lado, el derecho a la integridad personal se encuentra interrelacionado con el derecho al nivel más alto posible de salud (en todas sus modalidades, incluyendo la física y mental), mismo que se encuentra reconocido en el artículo 4o. de la Constitución General (que dice que: "toda persona tiene derecho a la protección de la salud") y en un gran número de disposiciones convencionales, entre las que destacan los artículos 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 12 del Pacto Internacional de Derechos

<sup>109</sup> Cfr. Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37 literal b), y Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párrafo 112.

<sup>110</sup> Comisión Interamericana, *Justicia Juvenil y derechos humanos en las Américas*, Op. Cit, párrafo 460.

<sup>111</sup> Corte IDH. Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 170.

<sup>112</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 87 y punto resolutivo No. 9.



Económicos, Sociales y Culturales y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en diversas disposiciones de la Ley General de Salud y demás normatividad secundaria aplicable.

322. Este derecho no debe entenderse únicamente como un derecho a estar *sano*. Tal como lo subrayó el Comité de los Derechos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,<sup>113</sup> *"el derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud ..."*<sup>114</sup>

323. Por lo que se afirma que: *"el concepto del 'más alto nivel posible de salud', a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12, tiene en cuenta tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado. ... como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional"*.<sup>115</sup>

<sup>113</sup> Esta Suprema Corte ya ha tenido en cuenta al momento de identificar el alcance del derecho a la salud a la referida Observación General 14 (al ser una resolución de un órgano facultado para interpretar el tratado internacional que forma parte del derecho internacional). Ello, en el amparo en revisión 315/2010, fallado por el Tribunal Pleno el veintiocho de marzo de dos mil once.

<sup>114</sup> Observación General número 14, Consejo Económico Social, ONU, E/C.12/2000/4, CESCR, 11 de agosto de 2000, párrafo 8.

<sup>115</sup> *Ibidem*, párrafos 9 y 11.



324. Lo que tiene como consecuencia que los Estados tienen la "*obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos; abstenerse de imponer prácticas discriminatorias como política de Estado; y abstenerse de imponer prácticas discriminatorias en relación con el estado de salud y las necesidades de la mujer*".<sup>116</sup> Situación que es particularmente relevante cuando lo que se intenta proteger es el estado de salud de los adolescentes que se encuentran sujetos al sistema de justicia penal; particularmente, cuando son objeto de medidas privativas de libertad.

#### *Aplicación al caso concreto*

325. Ahora bien, dicho todo lo anterior y tomando en cuenta la transcripción efectuada en párrafos precedentes, se advierte que las fracciones reclamadas (XIX y XX del artículo 11) forman parte de los derechos que reconoce explícitamente la legislación local para los adolescentes y adultos jóvenes en el sistema penal.

326. La fracción XIX prevé como regla general que los adolescentes<sup>117</sup> y adultos jóvenes<sup>118</sup> no podrán ser sometidos a la medida disciplinaria de aislamiento<sup>119</sup> (independientemente de que se encuentren sujetos al internamiento

<sup>116</sup> *Ibidem*, párrafo 34.

<sup>117</sup> Según el artículo 8, fracción I, del propio código de justicia especializada, los adolescentes son las personas cuya edad está entre los doce años cumplidos y menos de dieciocho años.

<sup>118</sup> Según el artículo 8, fracción II, del propio código de justicia especializada, los adultos jóvenes son aquellas personas cuya edad está entre los dieciocho años cumplidos y menos de veinticinco, que son sujetos al sistema de justicia para adolescentes por haber cometido una conducta prevista como delito cuando eran adolescentes.

<sup>119</sup> Las medidas disciplinarias se imponen por las autoridades del centro de internamiento en términos de la fracción VIII del artículo 26 del código michoacano de justicia especializada para adolescentes. El texto de este numeral es el que sigue:

**"Artículo 26.** Son atribuciones de las autoridades de los Centros de Internamiento las siguientes: ... "VIII. Utilizar la fuerza física o instrumentos de coerción exclusivamente cuando se hayan agotado todos los medios no coercitivos para la imposición de la seguridad y disciplina, y en todos los casos informar a la unidad especializada sobre la aplicación de estas medidas disciplinarias, en lo posible, antes de recurrir a ellas. ..."



como medida cautelar o como sanción, ya que la norma no hace distinciones), salvo en aquellos casos en que sea estrictamente necesario para evitar o resolver actos de violencia grave, generalizada o amotinamiento en los que se vean directamente involucrados. Se clarifica expresamente que dicho aislamiento no implicará incomunicación. Por su parte, la fracción XX establece el consecuente derecho a estos adolescentes y adultos jóvenes para que la unidad especializada resuelva a la brevedad sobre la duración de esa medida disciplinaria, quien deberá informar su resolución en un plazo no mayor de veinticuatro horas al Juez de Audiencia para Adolescentes.

327. En sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo defienden esta disposición y solicitan se declare inoperante el argumento de constitucional. Desde su punto de vista, esta medida disciplinaria, lejos de dañar al adolescente o adulto joven, tiene como objetivo la reincorporación social del sujeto y la seguridad del propio interno y del resto de la población en internamiento. Destacan que la medida se toma en atención a la peligrosidad del interno, es excepcional y en ningún caso implica incomunicación, por lo que el adolescente o adulto joven jamás recibirá medidas disciplinarias colectivas ni castigos corporales o de cualquier otro tipo que pueda poner en peligro su vida o que impliquen la prohibición de visitas.

328. Esta Suprema Corte llega a la convicción que **las razones expuestas por las autoridades no son suficientes para justificar la validez de las normas reclamadas**. Aunque se estima que varios de estos argumentos evidencian la trascendencia que pueden tener las medidas disciplinarias para la protección de la integridad y salud de los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a una medida privativa de la libertad, a nuestro juicio, se insiste, los citados preceptos no superan un análisis estricto de idoneidad y razonabilidad constitucional.

329. Es cierto que la medida regulada se encuentra parcialmente matizada y que funciona como una decisión de última ratio. El propio precepto dice que el aislamiento no implicará incomunicación y que sólo se tomará como una medida para atender casos de violencia grave, generalizada o amotinamiento. Además, las fracciones cuestionadas responden a una interpretación sistemática de la ley en el sentido de que debe protegerse primigeniamente el interés superior del adolescente y debe cumplirse el principio de mínima intervención,



proporcionalidad y excepcionalidad en el uso de la fuerza en términos de las fracciones I, VI, XI, XIV del artículo 4 y VIII y IX del artículo 26 del código impugnado.<sup>120</sup>

330. No obstante, según el citado *corpus iuris* de la niñez, las medidas de aislamiento a las que se sujetan a los adolescentes son objeto de una **sospecha de inconstitucionalidad** y deben ser estudiadas con gran rigurosidad por los efectos adversos que tienen en la integridad y/o salud física y mental de

<sup>120</sup> **Artículo 4.** Son principios rectores del sistema, en forma enunciativa, más no limitativa, los siguientes:

"I. Interés superior del adolescente: Se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los adolescentes, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades así como en la naturaleza y alcances previstos en los instrumentos internacionales, garantizando que toda medida que el Estado tome frente a ellos, cuando realicen conductas tipificadas como delito en las leyes, deba interpretarse y aplicarse siempre en el sentido de maximizar los derechos de los adolescentes y de restringir los efectos negativos de su sujeción a un sistema que en esencia tiene un carácter sancionatorio; ...

"VI. Mínima intervención: Consiste en la adopción de medidas para tratar a los adolescentes o adultos jóvenes sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendido de que se respetarán plenamente sus derechos humanos y garantías legales. En los casos en que sea inevitable que se sujeten a un procedimiento judicial y se proceda a imponer las medidas que se prevén en esta ley, se procurará que los adolescentes o adultos jóvenes sean expuestos lo menos posible y sólo de ser necesario, a ambientes hostiles, cuando deban comparecer frente a autoridades o deban estar en los lugares de detención; ...

"XI. Protección integral de los derechos del adolescente y adulto joven: Señala que en todo momento las autoridades del sistema deberán respetar y garantizar la protección de los derechos del adolescente y adulto joven sujetos al mismo; ...

"XIV. Proporcionalidad: Establece que al momento de determinarse las medidas que habrán de imponerse a los adolescentes o adultos jóvenes, deberán aplicarse aquéllas que sean acordes con la integración social y familiar de los mismos, lo que se logrará a través del establecimiento de medidas de distinta naturaleza cuya imposición y ejecución debe ser por el tiempo más breve que proceda para alcanzar el fin pretendido. ..."

**Artículo 26.** Son atribuciones de las autoridades de los Centros Federales de Internamiento las siguientes: ...

"VIII. Utilizar la fuerza física o instrumentos de coerción exclusivamente cuando se hayan agotado todos los medios no coercitivos para la imposición de la seguridad y disciplina, y en todos los casos informar a la unidad especializada sobre la aplicación de estas medidas disciplinarias, en lo posible, antes de recurrir a ellas;

"IX. Al aplicar la fuerza física como medida excepcional, las autoridades deberán tomar en cuenta el interés superior del adolescente y utilizarán el medio idóneo, proporcional y menos lesivo para éste y sólo por el tiempo estrictamente necesario para mantener o restablecer el orden o la seguridad perdidos."



este grupo de personas. Se consuman de manera irreparable y pueden incidir gravemente en el adecuado desarrollo de los infantes.

331. En principio, es criterio reiterado de la comunidad internacional que la medida disciplinaria de aislamiento que se pueda aplicar a niños, niñas y adolescentes se considera, *prima facie*, como un trato cruel, inhumano y/o degradante. En su Observación General No. 8, el Comité de los Derechos del Niño definió el "*castigo corporal como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve*" (párrafo 11). Posteriormente, en la Observación General No. 10 se señaló que: "[t]oda medida disciplinaria debe ser compatible con el respeto de la dignidad inherente del menor y con el objetivo fundamental del tratamiento institucional; deben prohibirse terminantemente las medidas disciplinarias que infrinjan el artículo 37 de la Convención, en particular los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de **aislamiento** o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental o el bienestar del menor." (párrafo 89).

332. Es por ello que la Comisión Interamericana ha señalado lo siguiente sobre las medidas disciplinarias, incluyendo al aislamiento, en un documento sobre los principios y buenas prácticas para la protección de las personas privadas de la libertad (negritas añadidas):

## "Principio XXII

### "Régimen disciplinario

#### "1. Sanciones disciplinarias

"Las sanciones disciplinarias que se adopten en los lugares de privación de libertad, así como los procedimientos disciplinarios, **deberán estar sujetas a control judicial y estar previamente establecidas en las leyes**, y no podrán contravenir las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

#### "2. Debido proceso legal

"La determinación de las sanciones o medidas disciplinarias y el control de su ejecución estarán a cargo de autoridades competentes, quienes actuarán en



toda circunstancia conforme a los principios del debido proceso legal, respetando los derechos humanos y las garantías básicas de las personas privadas de libertad, reconocidas por el derecho internacional de los derechos humanos.

### "3. Medidas de aislamiento"

**"Se prohibirá**, por disposición de la ley, las medidas o sanciones de **aislamiento** en celdas de castigo.

"Estarán **estrictamente prohibidas las medidas de aislamiento** de las mujeres embarazadas; de las madres que conviven con sus hijos al interior de los establecimientos de privación de libertad; **y de los niños y niñas privados de libertad.**

"El **aislamiento sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como un último recurso**, cuando se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las mismas personas privadas de libertad o del personal de dichas instituciones.

"En todo caso, **las órdenes de aislamiento serán autorizadas por autoridad competente y estarán sujetas al control judicial, ya que su prolongación y aplicación inadecuada e innecesaria constituiría actos de tortura, o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.**

"En caso de aislamiento involuntario de personas con discapacidad mental se garantizará, además, que la medida sea autorizada por un médico competente; practicada de acuerdo con procedimientos oficialmente establecidos; consignada en el registro médico individual del paciente; y notificada inmediatamente a sus familiares o representantes legales. Las personas con discapacidad mental sometidas a dicha medida estarán bajo cuidado y supervisión permanente de personal médico calificado."

333. En una tónica similar, en las reglas 67 y 68 de las Reglas de La Habana se dispone que:



"Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con sus familiares. El trabajo será considerado siempre un instrumento de educación y un medio de promover el respeto del menor por sí mismo, como preparación para su reinserción en la comunidad, y nunca deberá imponerse a título de sanción disciplinaria. No deberá sancionarse a ningún menor más de una vez por la misma infracción disciplinaria. Deberán prohibirse las sanciones colectivas. Las leyes o reglamentos aprobados por la autoridad administrativa competente deberán establecer normas relativas a los siguientes puntos, teniendo plenamente en cuenta las características, necesidades y derechos fundamentales del menor: a) la conducta que constituye una infracción a la disciplina; b) el carácter y duración de las sanciones disciplinarias que se pueden aplicar; c) la autoridad competente para imponer esas sanciones; d) la autoridad competente en grado de apelación."

334. Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Suprema Corte **estima que la mera idea de una medida disciplinaria consistente en aislamiento choca con las premisas en las que se sostiene el sistema de justicia penal juvenil**, sin una razón constitucional que las justifique. El aislamiento, con o sin incomunicación total, como su propio nombre lo dice, es una acción que llevan a cabo las autoridades encargadas del centro de internamiento respecto al adolescente o adulto joven que necesariamente implica separarlo de otras personas. Es un acto pues (sic) de repliegue por un tiempo determinado de otros seres humanos, que se encuentra condicionado, según la propia norma, a que no se le deje incomunicado (sin que la norma especifique con quién entonces podrá tener contacto, a saber, custodios, defensor o, quizá, con familiares).

335. El primer problema que se presenta es que la propia acción de separar a un adolescente de los demás puede tener consecuencias graves en su integridad y/o salud física y/o emocional y su adecuado desarrollo como infante que se pueden consumir de manera irreparable y que dañan su dignidad humana. No hay que olvidar que el objetivo mismo del sistema penal para



adolescentes es la reintegración del menor a la sociedad en un ambiente en el que se promueva su bienestar y se le garanticen los derechos que le corresponden intrínsecamente como un menor de edad. Además, al ser una persona en desarrollo, se recalca, esta medida disciplinaria puede tener consecuencias graves en la integridad y salud física y/o psíquica y emocional del menor, aun cuando se lleve a cabo con cierto grado de comunicación.

336. Ahora, tal parece que en sus informes, las autoridades pretenden dar a entender que los preceptos reclamados son precisamente acordes a los descritos lineamientos constitucionales, convencionales y del derecho internacional porque atienden a una excepcionalidad en su actualización y las razones que justifican su aplicación son para proteger la propia seguridad e integridad física, psíquica y emocional de los adolescentes privados de la libertad.

337. El inconveniente con estos argumentos es que sólo se sitúan en la primera grada del análisis estricto de proporcionalidad:<sup>121</sup> la existencia de un fin constitucionalmente imperioso. En ese sentido, aun cuando se pudiera aceptar que la norma obedece a una finalidad constitucional, como es la propia protección de los adolescentes o adultos jóvenes que participaron activa o pasivamente en actos excepcionales de violencia grave o amotinamiento, no por ese sólo hecho debe considerarse que la medida restrictiva es idónea, necesaria y proporcional al fin buscado y, por ende, que no se actualiza una transgresión a los derechos a la dignidad humana, integridad personal y salud.

338. Aunque lo que se regula es una acción de *ultima ratio* ante casos específicos, la **norma no señala ni siquiera la duración máxima del aislamiento**

---

<sup>121</sup> En un análisis de proporcionalidad, el primer paso es la identificación del fin constitucional y, posteriormente, debe analizarse si la medida legislativa de restricción de derechos es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos (idoneidad), lo cual presupone la existencia de una relación empírica entre la intervención del derecho y el fin que persigue dicha afectación; adicionalmente, debe valorarse si tal medida legislativa es necesaria en una sociedad democrática o si existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten en menor grado el ejercicio de los derechos y si se cumple con un estándar de proporcionalidad en sentido estricto, que es lo mismo a realizar un balance entre los beneficios que cabe esperar de la respectiva restricción a la luz de los fines perseguidos con los costos que necesariamente producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.



(elemento esencial de la medida). **Tampoco describe bajo qué condiciones fácticas deberá llevarse a cabo dicha medida disciplinaria.** Es decir, en la norma nada se dice sobre cómo debe ejecutarse el aislamiento. La prohibición de incomunicación no aporta elemento adicional a la forma de ejecución material del aislamiento, sino, se insiste, sólo a que deberá tener contacto con otras personas para determinados fines. Una persona puede seguir teniendo cierto tipo o grado de contacto con otras y aun así ser sometido a especies o modalidades de aislamiento que cuenten como tratos crueles como celdas oscuras o solitarias.

339. Además, cuando la norma alude a la prohibición de incomunicación, no se especifica el tipo o grado; es decir, no se delimita con cuáles personas podrá tener contacto el adolescente o adulto joven que fue sujeto a una medida disciplinaria de aislamiento ni bajo qué circunstancias o modalidades: ¿sólo tendrá contacto con custodios u otras autoridades del centro? ¿esto conlleva a una imposibilidad temporal (aunque fuera por poco tiempo) para ser visitado por su defensor? ¿seguirá vigente el derecho a la visita íntima o a la visita de sus padres o tutores a la que tienen derecho como adolescentes privados de su libertad y que se encuentran permitidos en las fracciones VII y XXI del artículo 11 del propio código de justicia especializado? Esta **ley guarda completo silencio a su vez sobre estos aspectos** y no puede señalarse que la referencia en la ley a los principios de interés superior del menor o protección integral sean suficientes para saldar la ausencia de delimitación normativa del precepto reclamado.

340. No hay que olvidar que en materia penal rige el principio de estricta aplicación de la ley, por lo que esta Suprema Corte se ve imposibilitada para integrar o clarificar el supuesto normativo de ejecución del aislamiento ni la prohibición de incomunicación (a través de una interpretación conforme) a fin de valorar que dicha característica involucra a su vez ciertas condiciones materiales de ejecución de la acción de aislar a un adolescente diferentes a las de su comunicación o no con otras personas.

341. Por tanto, este Tribunal Pleno advierte que **la norma es de una generalidad tal que permite que los elementos mínimos de regulación de la medida disciplinaria de aislamiento** vayan a ser descritos en un reglamento,



lo cual transgrede de manera directa el principio de reserva de ley que exige que las medidas que afecten a los derechos humanos (en particular, los derechos de los adolescentes) se encuentren suficientemente delimitadas en una ley formal y material. Esta conclusión se comprueba con lo dispuesto en el artículo 149 del código reclamado,<sup>122</sup> que prevé en su fracción IV que serán reguladas en un reglamento las conductas que constituyen faltas y las medidas disciplinarias a las que den lugar, en donde se deberá especificar con claridad la intensidad y la duración de las mismas, así como los procedimientos para imponerlas. A nuestro juicio, todo ese contenido debería gozar de rango legal.

342. Aunado a lo expuesto, causa preocupación que, aun cuando se trata de un sistema acusatorio oral, esta medida disciplinaria de aislamiento no tiene revisión directa de índole jurisdiccional. La fracción XX del artículo 11<sup>123</sup> reclamada únicamente dispone que el adolescente o adulto joven afectado por la medida de aislamiento tiene derecho a que la unidad especializada resuelva

<sup>122</sup> **Artículo 149.** El régimen interior de los centros de internamiento estará regulado por un reglamento que deberá contemplar:

"I. El respeto a los derechos, garantías de las personas internadas;

"II. Los deberes de los internos;

"III. Las atribuciones de los servidores públicos adscritos a los centros;

"IV. Las conductas que constituyan faltas y las medidas disciplinarias a las que den lugar, señalando con claridad la intensidad y la duración de las mismas, así como los procedimientos para imponerlas;

"V. Los procedimientos de autorización, vigilancia y revisión para visitantes, así como para la revisión de dormitorios y pertenencias;

"VI. Los lineamientos para la visita familiar;

"VII. Las disposiciones para que los adolescentes o adultos jóvenes, puedan recibir visita íntima;

"VIII. Los lineamientos y requisitos para el otorgamiento de los servicios educativos, de capacitación laboral y respectiva remuneración, deportivos y de salud;

"IX. Los horarios y lineamientos generales para el otorgamiento del servicio de alimentación que en ningún caso será negado ni limitado;

"X. La prohibición de internamiento de adolescentes en los centros de internamiento para adultos jóvenes; y,

"XI. La prohibición de internamiento de adultos jóvenes en los centros de internamiento para adolescentes."

<sup>123</sup> **Artículo 11.** Los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a las medidas previstas en esta ley, tienen derecho a: ...

"XX. El adolescente o adulto joven aislado tiene derecho a que la unidad especializada resuelva a la brevedad sobre la duración de esta medida disciplinaria, quien dentro del término de veinticuatro horas, deberá informar al Juez de Audiencia para Adolescentes su determinación. ..."



a la brevedad sobre la duración de la misma, informando de tal resolución dentro del término de veinticuatro horas al Juez de Audiencia para Adolescentes.

343. La unidad especializada es una autoridad de carácter administrativo que depende de la Secretaría de Seguridad Pública.<sup>124</sup> El artículo 25, fracción XII, del código<sup>125</sup> señala que esta entidad administrativa tendrá la facultad de conocer y resolver los medios de impugnación que interpongan los adolescentes o adultos jóvenes (por propio derecho o por su representante legal, padres o tutores) contra las medidas disciplinarias de conformidad con el reglamento respectivo.

344. Consecuentemente, se entiende que los adolescentes y adultos jóvenes sujetos al aislamiento pueden inconformarse por la aplicación de esta medida conforme a lo previsto en un reglamento y que dicho reclamo será resuelto por la unidad especializada, quien deberá notificar su resolución al Juez respectivo.<sup>126</sup> En ese sentido, se concluye que no existe regulación legal que imponga como requisito la **revisión judicial directa** de la medida de aislamiento.

<sup>124</sup> "Artículo 8. Para efectos de esta ley, se entiende por: ...

"XIII. Unidad especializada: Unidad Especializada para Adolescentes y Adultos Jóvenes de la Secretaría de Seguridad Pública. ..."

<sup>125</sup> "Artículo 25. Son atribuciones de la unidad especializada las siguientes: ...

"XI. Sustanciar la queja administrativa en los términos previstos en la presente ley y el reglamento respectivo y, en su caso, dar vista al área de control y supervisión para los efectos conducentes;

"XII. Conocer y resolver los medios de impugnación que interponga el adolescente o adulto joven, su representante legal, padres o tutor, contra las medidas disciplinarias impuestas por el centro de internamiento de conformidad con el reglamento respectivo. ..."

<sup>126</sup> Este derecho al medio de impugnación en contra de la medida disciplinaria se respalda con lo previsto en la fracción VI del artículo 11 del código local, en la que se mandata que al momento de estar sujeto a alguna de las medidas de internamiento, los adolescentes o adultos jóvenes tienen el derecho a que le sea informado el régimen interno del centro de internamiento y las medidas disciplinarias aplicables, así como el procedimiento para su aplicación e impugnación. El texto de esta fracción es el que sigue:

"Artículo 11. Los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a las medidas previstas en esta ley, tienen derecho a:

"VI. Ser informados desde el inicio de la ejecución de la medida de internamiento por lo menos sobre: el contenido del Programa Individualizado de Ejecución de la medida que se les haya determinado; las disposiciones de las normas y reglamentos que regulen sus derechos, prerrogativas, beneficios y obligaciones; el régimen interno del centro de internamiento en el que se encuentren y las medidas disciplinarias en éste, así como el procedimiento para su aplicación e impugnación. ..."



345. Cabe destacar que en los artículos 177 a 179 del código se prevé la existencia de una queja administrativa que puede ser presentada por la persona sujeta a una medida de internamiento contra el personal de los centros de internamiento o contra los representantes de las dependencias, instituciones u organizaciones públicas, privadas o sociales que estén aplicando o colaboren en la aplicación de la medida de internamiento por la transgresión o inminente vulneración de sus derechos. Medio de impugnación que deberá ser resuelto por la unidad especializada, cuya ulterior resolución podrá ser objeto de un recurso de reclamación de competencia del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes.

346. Sin embargo, en ninguno de estos preceptos se alude que esta queja administrativa es el medio de impugnación para objetar las medidas disciplinarias como el aislamiento y que, posteriormente, esa decisión será objeto de análisis por un Juez. Como se señaló anteriormente, de un entendimiento sistemático de los artículos 11, fracciones VI y XX, 25, fracción XX, y 149, fracción IV, del código local se advierte que el derecho a impugnar las medidas disciplinarias (así como las medidas propiamente dichas) se regulará en un reglamento y será competencia de la unidad especializada, lo cual distingue este medio de defensa de la queja administrativa. Cuestión que se hace más evidente en lo mandatado en el citado artículo 25 del código, que en su fracción XI reglamenta lo referente a la queja administrativa y en la siguiente fracción XII alude al medio de impugnación en contra de las medidas disciplinarias.

347. En suma, la regulación de la medida de aislamiento reclamada no es una medida disciplinaria idónea para el régimen penal de justicia para adolescentes y, en su caso, tal como está regulada en el código impugnado puede provocar una afectación grave a las premisas que rigen el sistema de justicia juvenil del artículo 18 constitucional y a los principios de dignidad humana, interés superior del menor y a los derechos a la integridad y/o salud física y mental.<sup>127</sup>

<sup>127</sup> Con el análisis que se hace de la regulación del código local sobre la medida de aislamiento no tenemos como objetivo justificar la regularidad constitucional de la medida de aislamiento en abstracto. Como se adelantó, partimos de la premisa de que el aislamiento es una práctica que choca abiertamente con los principios que rigen el sistema de justicia penal para adolescentes. Lo que pretendemos es evidenciar cómo lo regulado en el código local (a diferencia de lo expuesto por el



348. Por su parte, es importante resaltar que el propio código especializado prevé en su artículo 148, fracción X, inciso h),<sup>128</sup> que la Unidad Especializada para Adolescentes y Adultos Jóvenes tendrá la atribución de verificar que las medidas de aislamiento se lleven a cabo en áreas adecuadas, a fin de prevenir la aplicación de tratos crueles, inhumanos o degradantes en atención al reglamento de los centros de internamiento. Sin embargo, esa facultad de verificación por parte de una autoridad administrativa no conlleva necesariamente a aceptar la regularidad constitucional del aislamiento, por sí mismo, ello por el mero hecho de que se diga que una autoridad deberá revisar que esa medida disciplinaria se ejecute en áreas que salvaguarden la dignidad e integridad y salud física de los adolescentes y adultos jóvenes. La verificación de una autoridad administrativa de las condiciones fácticas en que se llevarán a cabo las medidas de aislamiento, nada nos dice sobre la regularidad constitucional de esa medida.

349. En ese sentido, al margen de las facultades de verificación, lo que está sujeto a discusión en esta acción es si la facultad, propiamente dicha, consistente en que las autoridades del centro de internamiento puedan imponer un aislamiento como medida disciplinaria satisface o no los principios y derechos constitucionales que le corresponden a los adolescentes como personas en desarrollo.

350. Como se expuso en párrafos precedentes, aunado a su incompatibilidad con las premisas que rigen al sistema penal de justicia para adolescentes,

---

Poder Legislativo demandado) ni siquiera se acerca a lo que, en algún escenario, podría ser considerado como una conducta que, más que una medida estricta de aislamiento de las prohibidas constitucional y convencionalmente, resulta en una acción *momentánea, excepcional* y de ultima *ratio* tomada por las respectivas autoridades para proteger la vida e integridad de los adolescentes privados de la libertad, misma que está sujeta a todos los controles y principios previstos para este sistema de justicia de adolescentes (tal como lo ha afirmado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el citado documento).

<sup>128</sup> **Artículo 148.** La unidad especializada deberá verificar que los centros de internamiento tengan la capacidad para internar personas en condiciones adecuadas y que sus espacios respondan a la finalidad de evitar la exclusión social, de modo que su estructura y equipamiento deba cumplir, por lo menos, con las siguientes disposiciones: ...

"X. Contar con áreas adecuadas para:

"h. La contención disciplinaria de las personas sujetas a la medida de internamiento permanente en los términos de los reglamentos de los centros de internamiento, en condiciones que prevengan la aplicación de tratos crueles, inhumanos o degradantes o cualquier otra situación que vulnere la dignidad y seguridad física y mental de las personas internadas. ..."



existe en la ley una ausencia importante de regulación de la respectiva medida de aislamiento que, independientemente de las facultades de verificación de la unidad especializada de las áreas pertinentes del centro de internamiento, puede llegar a incidir de manera grave en los derechos que rigen la esfera jurídica de los menores de edad.

351. Por tanto, se declara la **inconstitucionalidad** de las fracciones XIX y XX del artículo 11 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

### XV. Definición legal del concepto de víctima

352. En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó la inconstitucionalidad de la fracción XIV del artículo 8 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, cuyo texto es del tenor siguiente:

"**Artículo 8.** Para efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"**XIV. Víctima: Persona en quien recae directamente la conducta tipificada como delito por las leyes. ...**"

353. A decir de la promovente, este precepto transgrede los artículos 1o. y 20, apartado C, fracciones I a VII, de la Constitución General al establecer una definición vaga e imprecisa del concepto de "víctima" que carece de los elementos conceptuales que se prevén al respecto en el artículo 4 de la Ley General de Víctimas. Así, desde su punto de vista, no se regula adecuadamente lo que es una "víctima directa" ni tampoco se regulan los supuestos de "víctimas indirectas o potenciales" a los que se refiere la ley general, trastocando los derechos con los que debe contar constitucionalmente toda víctima.

354. Estos razonamientos deben declararse como **infundados**, en atención a las consideraciones que siguen. El artículo 1o., párrafos primero y segundo, de la Constitución General establece el principio pro persona y que: "*todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promo-*



*ver, 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".*

355. Como consecuencia de este mandato, el nueve de enero de dos mil trece, se emitió la Ley General de Víctimas, en cuyos artículos 1 a 3 se prevé que es de orden público, interés social y observancia en todo el territorio nacional, con aplicabilidad obligatoria, en sus respectivas competencias, a todas las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, teniendo como uno de sus objetivos reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos; en especial, el derecho a la asistencia social, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, en el proceso penal, entre otros.

356. Entre sus muchas normas relevantes, para efectos de la presente sentencia, destacan los artículos 4,<sup>129</sup> 6, fracciones XIX, XX y XXI, y 10 a 17, en los cuales se establecen las definiciones de víctima y de violación a derechos humanos y se detallan los derechos de las víctimas en el proceso penal. Respecto a lo primero, se dice que la víctima es la persona física que *directa* o *indirectamente* ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito o las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la

<sup>129</sup> **Artículo 4.** Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

"Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

"La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

"Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos."



víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito (víctima potencial), y que la violación de derechos humanos es todo acto u omisiones que afectó los derechos humanos cuando el agente sea servidor público o un particular que ejerza funciones públicas o se encuentra instigado o autorizado por un servidor público o actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público. Asimismo, se dice que pueden ser víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos y que la calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la ley.

357. En torno a lo segundo, en los citados artículos 10 a 17 se encuentran todos los derechos, prerrogativas y obligaciones relacionadas con el proceso penal y las víctimas y con el derecho de acceso a la justicia; con la importancia de que expresamente se aclara que los derechos ahí previstos deberán ser garantizados en los procedimientos previstos en la Constitución, en las leyes locales y federales aplicables y en los tratados internacionales.<sup>130</sup>

358. Ahora bien, como se explicó, el argumento central de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es que las definiciones del código local reclamado en cuanto a víctima no coinciden con las previstas en la ley general, con lo cual se afecta a los artículos 1o. y 20 constitucionales.

<sup>130</sup> **Artículo 10.** Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

"Las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos. La legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación."

Capítulo IV

De los derechos de las víctimas en el proceso penal

**Artículo 11.** Para garantizar los derechos establecidos en el artículo 10 de la presente ley, las víctimas tendrán acceso a los mecanismos y procedimientos previstos en la Constitución, en las leyes locales y federales aplicables y en los tratados internacionales."



359. Para esta Suprema Corte, se insiste, tal posición argumentativa es desacertada, ya que se parte de premisas incorrectas y de un indebido entendimiento de la normatividad local. Al respecto, el alegato de inconstitucionalidad de la comisión accionante puede reconstruirse de dos maneras: a) que toda vez que la Ley General de Víctimas es de observancia general para toda la república, el legislador local no debió haber definido el concepto de víctima y, consecuentemente, se actualiza una violación indirecta a la Constitución (con fundamento en los artículos 14 y 16) al no seguirse las previsiones de esa ley general;<sup>131</sup> y b) que la ley local produce una violación constitucional directa al no adecuarse la definición de víctima prevista en el artículo 20, apartado C, de la Constitución General. Cualquiera de estas dos posturas es incorrecta.

360. En principio, debe resaltarse como premisa de este apartado que, al momento de emitirse la norma reclamada (veintiséis de diciembre de dos mil catorce), la Constitución Federal no otorgaba expresamente una competencia para emitir una legislación general (como la Ley General de Víctimas) sobre los derechos de las víctimas, incluyendo normas definitorias del carácter de víctima y sus derechos para todo el ámbito penal. Es decir, cuando en el dos mil once se reformó el artículo 1o. constitucional, no se había establecido competencia específica al Congreso de la Unión para abarcar en exclusiva dicho ámbito regulatorio. Así, cuando el Congreso de la Unión decidió ejercer su potestad legislativa y expedir la Ley General de Víctimas, lo hizo fundamentando su actuar en los artículos 1o., tercer párrafo, 17 y 20, apartado C, de la Constitución Federal.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Las violaciones indirectas a la Constitución pueden ser analizadas por virtud del principio de legalidad. Véase, por ejemplo, el criterio que se refleja en la tesis P./J. 4/99, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, febrero de 1999, página 288, «con número de registro digital: 194618», de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA."

<sup>132</sup> Tal como se desprende del entonces artículo 1 de la Ley General de Víctimas, cuyo texto primigenio fue el siguiente:

"Artículo 1. La presente ley general es de orden público de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o, párrafo tercero, artículo 17, y el artículo 20 apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas. ...".



361. Fue el veinticinco de julio de dos mil dieciséis,<sup>133</sup> posterior a la emisión de la norma reclamada, que se adicionó a la Constitución Federal la fracción XXIX-X al artículo 73, para incorporar la facultad "*[p]ara expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas*". Lo que dio pie a que se reformara la Ley General de Víctimas<sup>134</sup> para justo incluir dicho fundamento constitucional.

362. Así las cosas, nuestra primera aclaración es que, a diferencia de otros precedentes, y aunque no fue explicitado de esta manera por la comisión (lo hizo implícitamente) no vislumbramos en este caso un problema de índole competencial. Al momento de emitirse la norma reclamada, no se invadió una competencia del Congreso de la Unión, pues el ámbito relativo a la especificación del carácter de víctima en este tipo de procesos podía ser abarcado por el legislador estatal al no existir una delimitación competencial desde la Constitución, ya que lo que se pretendía regular era precisamente la participación de las víctimas en el sistema penal de justicia para adolescentes (que en ese momento no estaba federalizado). Es decir, lo que se regula es el concepto de víctima en el ámbito regulatorio del sistema de justicia penal para adolescentes,<sup>135</sup> aspecto que podía abarcar en esa fecha el legislador local.

<sup>133</sup> Incluso, en la iniciativa de reforma de la Constitución Federal se aceptó que no existía anteriormente un fundamento específico para que el Congreso de la Unión expidiera la Ley General de Víctimas, sino uno general relativo a la protección de los derechos de este grupo de personas.

<sup>134</sup> Reforma de tres de enero de dos mil diecisiete (hoy vigente):

"Artículo 1. La presente ley general es de orden público, de interés social y observancia en todo el territorio nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 17, 20 y 73, fracción XXIX-X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado Mexicano, y otras leyes en materia de víctimas ..."

<sup>135</sup> Este caso difiere de lo resuelto, recientemente, en la **acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015**, en donde este Tribunal Pleno declaró la invalidez de un artículo que preveía la definición del carácter de víctima. Ello, dado que, en ese caso, se trataba de la definición local de carácter de víctima prevista en el artículo 7 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas. Para este Tribunal Pleno, tal definición no podía subsistir, pues se había invadido el ámbito de competencias de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. Es decir, se declaró la inconstitucionalidad, porque dicha definición se relacionaba con la investigación, procedimiento y sanción de los delitos de trata, indisponibles



363. Por otro lado, desde un punto de vista material, contrario a la postura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se actualiza una violación directa al texto constitucional ni indirecta, a pesar de que en la fecha de emisión de la norma reclamada existía esa Ley General de Víctimas (que goza de una jerarquía superior a la de las leyes locales al ser su finalidad distribuir competencias y que tiene presunción de validez).

364. Primero, porque aunque el artículo 8, fracción XIV, impugnado condiciona el concepto de víctima a que la conducta delictiva haya incidido de manera directa en una persona, la comisión accionante pasa por alto que la fracción XV de ese artículo reconoce como un ofendido a la "*persona a quien se le ha causado un daño o perjuicio y ha acreditado su interés jurídico en el procedimiento*" (lo trascendente de esta norma es que no sujeta la definición de lo que es un ofendido a un daño o perjuicio directo o indirecto). Este subsecuente precepto del código local da entonces pauta para incluir como un ofendido a personas que no fueron sujeto concreto de la conducta delictiva, pero que se ven afectadas de alguna manera por esos hechos.<sup>136</sup>

365. Por tanto, hacer una diferenciación conceptual entre víctimas directas y ofendidos en la legislación reclamada, lejos de generar una transgresión, coincide con la forma en que la propia Constitución General hace referencia a estos dos sujetos del proceso penal (de hecho, en el artículo 20, apartado C, constitucional se distinguen los conceptos de víctima y ofendido).

366. Por su parte, la norma reclamada coincide de manera material con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, reglamentaria de la Constitución, lo que evita una afectación al principio de legalidad. Al final de cuentas, la definición

---

para el legislador local y regulados por el Congreso Federal en los artículos 4, fracción XVII, 59 y 61 de la ley general. El presente caso difiere del recién detallado, ya que estamos en un ámbito regulatorio (el sistema de justicia penal para adolescentes), en el cual en ese momento sí contaba el legislador local con competencias para emitir la legislación correspondiente.

<sup>136</sup> El que tal carácter depende que se les reconozca su interés en el procedimiento, lo único que quiere decir es que será en cada caso concreto en donde el Ministerio Público o el Juez, en el momento procesal debido, valorará si justo esa persona tiene o tendrá alguna incidencia por un hecho delictivo. Es decir, para esta Suprema Corte, el grado de generalidad de la definición de ofendido permite que sea en cada caso concreto donde se reconozca a una persona esa calidad.



de víctima de la ley local, en relación con la conceptualización de un ofendido, tal como recién se explico, no se limita a lo expuesto por la comisión accionante, sino que es posible tomar en cuenta en los procesos penales a otras personas distintas a quienes recae directamente la conducta típica, con la única diferencia que se les cataloga formalmente como ofendidos. Así, en el sistema de justicia penal para adolescentes en el Estado de Michoacán se reconocen los derechos tanto de los que sufren directamente los hechos delictivos como de todas aquellas personas que sufran un daño o perjuicio con motivo de esa conducta típica, lo cual abarca a familiares de los directamente afectados o a las personas cuya integridad física o derechos peligran por haber prestado asistencia a las víctimas o haber impedido o detenido la comisión del delito (de la misma forma en que lo hace la ley general, reglamentaria del texto constitucional).

367. Lo anterior, partiendo de la premisa que, para el código local, la distinción entre víctima u ofendido no genera menos relevancia para cada uno de esos sujetos, pues se otorgan los mismos derechos tanto a las víctimas como a los ofendidos en términos de su artículo 12.<sup>137</sup> Incluso, en este precepto, se dice

<sup>137</sup> **Artículo 12.** Además de lo previsto en la Constitución y demás legislación aplicable, las víctimas u ofendidos tienen los siguientes derechos:

"I. Ser informados sobre sus derechos cuando realicen la denuncia o en su primera intervención en el proceso;

"II. Intervenir en el proceso conforme se establece en esta ley;

"III. Que el Ministerio Público para Adolescentes les reciba todos los datos o elementos de prueba con los que cuenten, o bien a constituirse como coadyuvantes de éste;

"IV. Ser informados de las resoluciones que finalicen o suspendan el proceso;

"V. Siempre que lo soliciten, ser escuchados antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción de remisión;

"VI. Ser interrogados o participar en el acto para el cual fueron citados, en el lugar de su residencia, si por su edad o condición física o psíquica, se les dificulta gravemente comparecer ante cualquier autoridad del proceso. Para tal fin deberán requerir con anticipación la dispensa, por sí o por un tercero;

"VII. Recibir asesoría jurídica o protección especial de su integridad física o psíquica, con inclusión de su familia inmediata, cuando reciban amenazas o corran peligro en razón del papel que cumplen en el proceso;

"VIII. Demandar, en su caso, a los terceros civilmente obligados a la reparación del daño;

"IX. Impugnar el sobreseimiento o el archivo definitivo de la investigación;

"X. Solicitar la reapertura de la investigación cuando se haya decretado el archivo temporal y presentar elementos o medios de prueba para ello; y,

"XI. A que sus datos personales sean confidenciales."



que los derechos ahí reconocidos no son limitativos y que debe atenderse también a otros reconocidos en la Constitución y **demás legislación aplicable**. Consiguientemente, el propio código local hace una remisión general y las autoridades locales vinculadas al cumplimiento de esta legislación se encuentran formalmente sujetas a otras leyes, entre ellas, la propia Ley General de Víctimas, incluyendo al apartado de definición de ciertos derechos al interior de un proceso penal de las víctimas.

368. En síntesis, se reconoce la **validez** del artículo 8, fracción XIV, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que no existe impedimento en las definiciones que contempla la ley para considerar a otras personas como afectadas por las conductas delictivas; por el contrario, el código incluye el concepto de ofendido que es de una amplitud tal que puede incluir materialmente, por ejemplo, a otras personas que no fueron sujeto de la conducta delictiva, a quienes se les reconoce los mismos derechos que a las víctimas directas.

## XVI. Efectos de la sentencia

369. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>138</sup> señalan que las sentencias deberán conte-

<sup>138</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

"II. Los preceptos que la fundamenten;

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

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

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

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

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de



ner los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

370. En esa tónica, antes de dictar los efectos y para una mayor claridad, se resumen a continuación las declaratorias de invalidez de la presente sentencia:

a) En atención a lo expuesto en el apartado VIII.1. de la presente ejecutoria, se declaran inválidas las porciones normativas que dicen: "*de la persona detenida en flagrancia*" de la fracción VI y "*niños, niñas*" y "*federal*" de la fracción VII, todas del artículo 23 reclamado.

b) En atención a lo expuesto en el apartado XII.1. de la presente ejecutoria, se declara inválida la porción normativa que dice: "*limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo*" del tercer párrafo del artículo 113 reclamado, así como la porción normativa que dice "*mental*" del artículo 115.

c) En atención a lo expuesto en el apartado XII.2. de la presente ejecutoria, se declara inválida la porción normativa que dice: "*La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio*", del párrafo segundo del artículo 116 reclamado.

Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales".

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

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

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

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

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



d) En atención a lo expuesto en el apartado XII.3. de la presente ejecutoria, se declaran inválidas las porciones normativas que dicen: "*La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y*" del segundo párrafo, y "*En lo posible*" del tercer párrafo, ambas del artículo 118 reclamado.

e) En atención a lo expuesto en el apartado XIV de la presente ejecutoria, se declaran inválidas las fracciones XIX y XX del artículo 11 reclamado.

371. La **inconstitucionalidad** de todas estas normas surtirán **efectos retroactivos**, contados a partir del momento en que dichas normas hayan entrado en vigor en los respectivos distritos judiciales del Estado, de conformidad con el primer artículo transitorio<sup>139</sup> del propio Código de Justicia Especializada y lo previsto en la declaratoria para el nuevo sistema de justicia penal para el Estado de Michoacán, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil catorce.

372. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, teniendo en cuenta a su vez el citado régimen transitorio tanto del Código de Justicia Especializada para Adolescentes<sup>140</sup> y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.<sup>141</sup> Lo anterior, al no

<sup>139</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor en la misma fecha que señale la declaratoria para el nuevo sistema de justicia penal publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán".

<sup>140</sup> "Tercero. Los procedimientos y procesos que hayan sido iniciados conforme a la ley que se abroga, continuarán sustanciándose con ésta hasta su resolución; por lo que no podrá aplicarse retroactivamente; sin embargo, los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a procedimiento o que se encuentren cumpliendo una medida de conformidad con la ley que se abroga, quedarán sujetos al régimen previsto en la presente ley en todo aquello que les beneficie".

<sup>141</sup> "Artículo cuarto. Mecanismos de la revisión de las medidas de privación de libertad  
"Tratándose de aquellas medidas de privación de la libertad de personas adolescentes que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto; la persona adolescente sentenciada, su defensa o la persona que lo represente, podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dicha medida conforme a las disposiciones del nuevo sistema de justicia para adolescentes, aplicando siempre las disposiciones que más le beneficien, para efecto de que habiéndose dado vista a las partes y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional resuelva conforme el interés superior de la niñez sobre la imposición, revisión, modificación o cese, en términos de las disposiciones aplicables."



tratarse de un caso en donde la materia de la *litis* sean meros tipos penales (donde es clara la aplicabilidad de los efectos retroactivos sin necesidad de operadores) y los efectos benéficos o no de las respectivas declaratorias de inconstitucionalidad dependen de cada uno de los procesos penales, así como su relación con otras normas que puedan considerarse más benéficas a pesar de la declaratoria de invalidez, tal como se dispuso en los transitorios detallados. Este tipo de clarificación en los efectos ya han sido aprobados en otros casos por mayoría de votos de los integrantes de este Tribunal Pleno, tales como en las **acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015 y 110/2014**, falladas el cuatro y cinco de junio de dos mil dieciocho.

373. Por último, los efectos de lo dispuesto por esta sentencia surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutive de la misma al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y, a su vez, para su eficaz cumplimiento deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, a los Tribunales Colegiados Especializados en Materia Penal y Unitarios del Décimo Primer Circuito y a los Juzgados de Distrito en dicha entidad federativa.

374. En suma, por lo expuesto y fundado,

#### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 8/2015.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 8, fracción XIV, 24, 28, párrafo primero, en las porciones normativas "*internamiento*", "*medidas cautelares*" y "*menos gravosas siempre que sea posible*", 33, párrafo último, 42, párrafo último, 50, párrafo tercero, 56, 85, 114, 116 —con la salvedad indicada en el resolutive tercero de este fallo—, 117, 118 —con las salvedades indicadas en el resolutive tercero de este fallo—, 119, 120, 121, 122, 123 y 124 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, publicado el veintiséis de diciembre de dos mil catorce en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, mediante Decreto 472.



TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 11, fracciones XIX y XX, 23, fracciones VI, en la porción normativa "*de la persona detenida en flagrancia*", y VII, en las porciones normativas "*niños, niñas*" y "*federal*", 113, párrafo tercero, en la porción normativa "*limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo*", 115, en la porción normativa "*mental*", 116, párrafo segundo, en la porción normativa "*La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio*", y 118, párrafos segundo, en la porción normativa "*La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y*", y tercero, en la porción normativa "*En lo posible*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, publicado el veintiséis de diciembre de dos mil catorce en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, mediante Decreto 472, en los términos precisados en los apartados VIII, sub-apartado VIII.1., XII, sub-apartados XII.1., XII.2., XII.3., y XIV de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos retroactivos, en términos del apartado XVI de este fallo, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los apartados I, II,



III, IV, V y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión metodológica del estudio de fondo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reservas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XV, relativo a la definición legal del concepto de víctima, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción XIV, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público, en su sub-apartado VIII.1., relacionado con las obligaciones de los agentes de la policía cuando están en contacto con niños, niñas, adolescentes y/o adultos jóvenes, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 24 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado XI, relativo a la medida cautelar de internamiento, consistente en reconocer la validez de los artículos 28, párrafo primero, en las porciones normativas "*internamiento*", "*medidas cautelares*" y "*menos gravosas siempre que sea posible*", y 56 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas sobre el test de proporcionalidad, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose del test de proporcionalidad, Medina Mora I. apartándose del test de proporcionalidad, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del test de proporcionalidad, respecto del apartado IX, relativo a la presunción de minoridad durante el proceso, consistente en reconocer la validez del artículo 33, párrafo último, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a la intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público, en su sub-apartado VIII.2., relacionado con la forma de proceder del Ministerio Público cuando se detiene a una persona en flagrancia, consistente en reconocer la validez del artículo 42, párrafo último, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas sobre el test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del test de proporcionalidad y de la última parte del párrafo ciento setenta y siete, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado X, relativo a la prórroga del plazo constitucional para el dictado de libertad o de sujeción a proceso, consistente en reconocer la validez del artículo 50, párrafo tercero, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIII, relativo a la medida de prestación de servicios a favor de la comunidad, consistente en reconocer la validez del artículo 85, párrafos primero, segundo y tercero, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Franco González Salas votaron por la validez de estos preceptos, al tenor de una interpretación conforme. El Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez de estos preceptos. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XIII, relativo a la medida de prestación de servicios a favor de la comunidad, consistente en reconocer la validez del artículo 85, párrafo último, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Franco González Salas votaron por la validez de estos preceptos, al tenor de una interpretación conforme. El Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández votaron por la invalidez de este precepto. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, y Pérez Dayán, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.1., relacionado con las reglas generales del internamiento, consistente en reconocer la validez del artículo 114 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I. separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.2., relacionado con las disposiciones que regulan el internamiento domiciliario, consistente en reconocer la validez de los artículos 116, párrafos primero y segundo, salvo su porción normativa "*La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio*", y 117 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones del test de proporcionalidad, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.3., relacionado con los preceptos que reglamentan el internamiento en tiempo libre, consistente en reconocer la validez de los artículos 118, salvo sus párrafos segundo, en la porción normativa "*La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y*", y tercero, en la porción normativa "*En lo posible*", 119 y 120 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas y precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.4., relacionado con los artículos que implementan el internamiento como medida permanente, consistente en reconocer la validez de los artículos 121, párrafo primero, y 124 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas y precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.4., relacionado con los artículos que implementan el internamiento como medida permanente, consistente en reconocer la validez del artículo 121, párrafo segundo, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas y precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.4., relacionado con los artículos que implementan el internamiento como medida permanente, respecto de reconocer la validez del artículo 122 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con reservas y precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez



Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.4., relacionado con los artículos que implementan el internamiento como medida permanente, consistente en reconocer la validez del artículo 123 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas por consideraciones diferentes y apartándose del test de proporcionalidad, Aguilar Morales por consideraciones diferentes y apartándose del test de proporcionalidad, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado XIV, relativo al aislamiento como medida disciplinaria, consistente en declarar la invalidez del artículo 11, fracciones XIX y XX, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales separándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose del test de proporcionalidad, Medina Mora I. apartándose del test de proporcionalidad, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del test de proporcionalidad, respecto del apartado VIII, relativo a la intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público, en su sub-apartado VIII.1., relacionado con las obligaciones de los agentes de la policía cuando están en contacto con niños, niñas, adolescentes y/o adultos jóvenes, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, fracción VI, en la porción normativa "*de la persona detenida en flagrancia*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado



de Michoacán. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas sobre el test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones del test de proporcionalidad, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, respecto del apartado VIII, relativo a la intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público, en su sub-apartado VIII.1., relacionado con las obligaciones de los agentes de la policía cuando están en contacto con niños, niñas, adolescentes y/o adultos jóvenes, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, fracción VII, en la porción normativa "*niños, niñas*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas sobre el test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones del test de proporcionalidad, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, respecto del apartado VIII, relativo a la intervención policiaca y reglas de detención y remisión al Ministerio Público, en su sub-apartado VIII.1., relacionado con las obligaciones de los agentes de la policía cuando están en contacto con niños, niñas, adolescentes y/o adultos jóvenes, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, fracción VII, en la porción normativa "*federal*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez adicional de otras porciones normativas, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de otras porciones normativas, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.1., relacionado con las reglas generales del internamiento, consistente en declarar la invalidez de los artículos 113, párrafo tercero, en la porción normativa "*limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo*", y 115, en la porción normativa "*mental*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I. separándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.2., relacionado con las disposiciones que regulan el internamiento domiciliario, consistente en declarar la invalidez del artículo 116, párrafo segundo, en la porción normativa "*La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de las consideraciones del test de proporcionalidad, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones del test de proporcionalidad, respecto del apartado XII, relativo al internamiento como medida tras el juicio, en su sub-apartado XII.3., relacionado con los preceptos que reglamentan el internamiento en tiempo libre,



consistente en declarar la invalidez del artículo 118, párrafos segundo, en la porción normativa "*La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y*", y tercero, en la porción normativa "*En lo posible*", del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones y con precisiones en cuanto al sentido de su voto, Piña Hernández con reservas en cuanto a los lineamientos a los operadores jurídicos, Medina Mora I., Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones y con precisiones en cuanto al sentido de su voto, respecto del apartado XVI, relativo a los efectos de la sentencia.

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

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente genérico.

La Ministra Piña Hernández se adhirió al voto concurrente genérico del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con la anuencia de éste.

El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente general, particularmente respecto del estudio del artículo 122 impugnado.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de cuatro de marzo de dos mil diecinueve previo aviso. En esa sesión, el Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter



de decano, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de la Ministra y los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 21/2014 (10a.) y P. LXIV/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas; y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 104, con número de registro digital: 200625, así como en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 26, con número de registro digital: 163167.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 8/2015, fallada en sesión del Tribunal Pleno de doce de marzo de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada en el rubro, en la que se analizó la validez de diversas disposiciones del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

En el apartado VI de la sentencia, relativo a causas de improcedencia y sobreseimiento, el Tribunal Pleno determinó que no se actualiza el sobreseimiento solicitado previsto en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 105 constitucional, en relación con el numeral 4 de esa ley, este tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias de invalidez que dicte en relación con la impugnación de normas legales de naturaleza penal. Como una consecuencia lógica de esa consideración, se dan efectos retroactivos a las declaraciones de invalidez decretadas.



Me aparto de las consideraciones en que se sustenta este primer apartado, así como de los efectos retroactivos que se otorgan a las declaraciones de invalidez.

Estimo que la acción debió sobreseerse, en virtud de que el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán dejó de tener vigencia desde que entró en vigor la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis; en los transitorios de esa ley nacional se abrogaron tanto la ley federal en esa materia, como todas las leyes locales respectivas.<sup>1</sup>

Reitero que no comparto el criterio mayoritario de que no ha lugar a sobreseer por cesación de efectos cuando se impugnan normas generales en materia penal, expresado en la tesis aislada P. IV/2014 (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS, CUANDO SE IMPUGNA UNA NORMA DE NATURALEZA PENAL QUE POSTERIORMENTE SE REFORMA, MODIFICA, DEROGA O ABROGA."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artículo primero. Vigencia

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación incorpora el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor el 18 de junio de 2016.

"Los requerimientos necesarios para la plena operación del sistema integral de justicia penal para adolescentes deberán estar incorporados en un plazo no mayor a tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente decreto."

"Artículo segundo. Abrogación

"Se abroga la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991 y sus posteriores reformas.

"Se abrogan también las leyes respectivas de las entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales para adolescentes iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

<sup>2</sup> Cuyo texto es el siguiente: "Conforme al criterio del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004 y P./J. 24/2005, la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada, supuesto que se actualiza cuando ésta se reforma, modifica, deroga o abroga y que provoca la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho criterio es inaplicable cuando la norma impugnada es de naturaleza penal, ya que, acorde con los artículos 105, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal y 45 de la ley citada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede dar efectos retroactivos a la



También me separo de los efectos retroactivos que se prevén en la sentencia respecto a las declaraciones de invalidez.

No obstante, para garantizar la seguridad que debe existir en la aplicación de los criterios mayoritarios, emití mi voto con reservas y no en contra de esa decisión.

En cuanto a las consideraciones que sustentan el estudio de fondo, en general, formulé reservas respecto a la aplicación del test de proporcionalidad que se ha establecido en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, para revisar la constitucionalidad de normas generales que inciden en un derecho humano.

Advierto que se empleó el test de proporcionalidad en normas generales, respecto de cuales ya se había determinado que no incidían en el derecho humano alegado por la accionante, de modo que ya no había necesidad de verificar que la medida legislativa cumpliera con las características que exige ese test.

Si en un primer momento se concluye que la norma general no incide en el derecho humano que se alega vulnerado, sea porque de manera evidente el derecho no tiene el alcance pretendido por la accionante o porque la interpretación de la medida legislativa dada en la demanda no es viable, no existe necesidad alguna de continuar con la verificación de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la norma impugnada, respecto de una incidencia en un derecho que de manera evidente no existe. En efecto, sólo puede revisarse la finalidad y proporcionalidad de medidas que generen un límite a una expectativa presuntamente amparada por el derecho, mas no cuando ese límite, o la expectativa en sí, no existen.

---

declaración de invalidez que emita en relación con la impugnación de normas legales de esa naturaleza, los cuales tendrán eficacia desde la entrada en vigor de la legislación declarada inconstitucional y bajo la estricta condición de que la expulsión de la norma tienda a beneficiar, y nunca a perjudicar, a todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Además, debe tenerse presente que uno de los principios que rigen en la materia penal obliga a aplicar la ley vigente al momento en que se cometió el delito, lo que implica que aun cuando una norma impugnada se haya reformado, modificado, derogado o abrogado, sigue surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Por ello, cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugne una norma penal que posteriormente se modifica, reforma, abroga o deroga, este Alto Tribunal deberá analizarla en sus términos y bajo los conceptos de invalidez hechos valer, ya que una potencial declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia." («*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas y» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 227, «con número de registro digital» 2005882).



Por esas razones, formulé reservas respecto del empleo innecesario del test de proporcionalidad en los apartados VIII, IX, X, XII.2., XII.3. y XIV, al considerar que la argumentación de fondo podría sustentarse sin recurrir a la revisión de la medida en cuanto a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

En el apartado XI de la sentencia, se aborda el estudio de los artículos 28 y 56 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, los cuales prevén el internamiento preventivo como medida cautelar. La resolución del Tribunal Pleno reconoció la validez de los preceptos impugnados, y para ello citó como precedente lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 60/2016,<sup>3</sup> en la que se reconoció la validez de la fracción XI del artículo 119 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, que prevé como medida cautelar el resguardo domiciliario.

Como precedente en materia de protección a la libertad personal, debe tomarse en consideración que en la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013,<sup>4</sup> el Tribunal Pleno llegó a la conclusión de que todo tipo de afectación, restricción, privación o intromisión a la libertad de las personas debe encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución Federal, al determinar que el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podría llevarse a cabo la afectación de la libertad personal. Por tanto, cualquier otra modalidad o figura introducida que sea ajena a las restricciones a la libertad personal previstas por el texto constitucional no puede tener cabida dentro del régimen constitucional y, en consecuencia, resulta inválida.

A mi juicio, no es exacto lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 60/2016, en el sentido de que en el análisis de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes no era aplicable el criterio emanado de la acción de inconstitucionalidad 25/2013 y su acumulada 31/2013. En esa oportunidad, se aplicó un nuevo parámetro de protección constitucional de la libertad personal en el estudio del resguardo domiciliario de la citada ley nacional; ese nuevo parámetro se basa en la interpretación sistemática de los

<sup>3</sup> Resuelta el 9 de mayo de 2017. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, atinente al estudio relativo al artículo 119, fracción XI, de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, consistente en reconocer la validez de dicho precepto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández, votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

<sup>4</sup> Resueltas en sesión veinte de abril de dos mil quince, por unanimidad de once votos.



artículos 19 y 20, apartado B, fracción IX, y apartado C, fracción VI, de la Constitución Federal, que autorizan expresamente la restricción de la libertad personal cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

Considero que el criterio relativo a la necesidad de que cualquier afectación, restricción, privación o intromisión legítima a la libertad personal deba encontrarse prevista taxativa y directamente en la Constitución General, adoptado en la acción de inconstitucionalidad 25/2013, debe subsistir; independientemente que haya sido emitido en el análisis de una ley procesal penal regida por el sistema mixto.

La razón de fondo que llevó a aquella determinación fue un criterio universal de protección del derecho de libertad personal, que debería subsistir en el nuevo sistema penal y en el especializado para adolescentes, pues son las reglas de protección de ese derecho aprobadas por el propio Constituyente, y éstas no fueron modificadas con la reforma constitucional de dos mil ocho.

Dado ese antecedente, preciso que formulo reservas respecto a la aplicabilidad de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 60/2016, ya que no puede servir de base para analizar la regularidad del internamiento preventivo en la ley local materia de este asunto.

En el apartado XIV de la sentencia, se declara la inconstitucionalidad de las fracciones XIX y XX del artículo 11 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, las cuales establecen el aislamiento como medida disciplinaria.

Como parte de las consideraciones en que se sustenta el fallo, se citan precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los cuales se obliga a los Estados a fijar un estándar más alto para la calificación de acciones que atenten contra la integridad de los menores de edad en los sistemas de justicia juvenil, y especialmente requiere la prohibición y prevención de todas las formas de violencia en esa materia.

Desde la resolución del asunto varios 912/2010,<sup>5</sup> este tribunal ha reconocido el carácter vinculante para los tribunales mexicanos de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El alcance de ese recono-

<sup>5</sup> Resuelto el 14 de julio de 2011.



cimiento se ha ampliado, y abarca a todas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque el Estado Mexicano no sea Parte. Lo anterior, al emitir la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."<sup>6</sup> Hago notar que, a pesar de que no comparto en su integridad ese criterio, cobra aplicación por tener carácter obligatorio, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.

Por consiguiente, estimo que la decisión de este asunto debió contener una referencia expresa a esa fuerza vinculante de las decisiones de ese tribunal regional, a las cuales se les debió otorgar un peso mayor en las consideraciones del presente asunto, de manera que la invalidez de las porciones normativas impugnadas podría sustentarse, primordialmente, en lo resuelto por el tribunal internacional, sin que sean necesarias consideraciones adicionales que permitan estimar como viable la medida de aislamiento en términos no autorizados por los precedentes de la Corte Interamericana. Por tanto, me separo de cualquier argumentación de ese apartado que sugiera que es convencional o constitucional la medida de aislamiento debidamente regulada, en supuestos en los cuales se encuentra prohibida por la jurisprudencia del tribunal interamericano.

Éstas son las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

<sup>6</sup> Texto: "Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorable para la protección de los derechos humanos.". («*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, «con número de registro digital» 2006225).



**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 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente y particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 8/2015.

En sesión de doce de marzo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 8/2015, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de los artículos 8, fracción XIV, 11, fracciones XIX y XX, 23, fracciones VI y VII, 24, 28, 33, último párrafo, 42, último párrafo, 50, 56, 85, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124, todos del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, publicados el veintiséis de diciembre de dos mil catorce a través del Decreto Número 472 en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado.

**A. Voto particular formulado en torno al análisis del artículo 23, fracciones VI y VII, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.**

### **I. Postura mayoritaria**

En primer lugar, el Pleno aprobó por mayoría de ocho votos la invalidez del artículo 23, fracción VI, en la porción normativa "de la persona detenida en flagrancia" del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Asimismo, el Pleno resolvió por mayoría de nueve votos declarar la invalidez del artículo 23, fracción VII, en la porción normativa "niños, niñas" y por unanimi-



dad de diez votos declarar la invalidez de la porción "federal" del precepto impugnado.

## II. Razones del disenso.

En relación con el **artículo 23, fracción VI**, no comparto la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, porque considero que al invalidar la frase "*de la persona detenida en flagrancia*" se genera la idea de que no se admite la posibilidad de que existan detenciones en flagrancia en justicia para adolescentes, cuando ello está expresamente permitido por el artículo 42 del código impugnado<sup>1</sup> y sólo se limita tratándose de menores de doce años.

En ese sentido, considero que la porción normativa que debió invalidarse es la relativa a la frase "**o niño según sea el caso**", invalidez que a mi juicio sí conseguiría eliminar cualquier posibilidad de detención de un menor de doce años.

En cuanto a la **fracción VII**, estoy de acuerdo con la ejecutoria al considerar inválida la porción normativa relativa a la palabra "*federal*", en razón de que al ser una norma de carácter local, en los procedimientos que se desarrollen bajo sus reglas, no tiene injerencia el Ministerio Público de la Federación.

Sin embargo, **no comparto** la determinación de invalidar la porción normativa "*niñas, niños*", en razón de que considero que del contenido del primer párrafo del numeral impugnado, se obtiene que la norma regula los deberes que tienen los agentes de policía, cuando tengan contacto con niños, niñas, adolescentes o adultos jóvenes, involucrados en conductas tipificadas como delitos, en ese sentido, en mi concepto la palabra involucrados abarca no sólo a quien actuó en el hecho probablemente delictuoso como sujeto activo, sino

<sup>1</sup> Artículo 42. Sólo en los casos de flagrancia, podrá retenerse provisionalmente al adolescente sin orden judicial, hasta por treinta y seis horas. Se entiende que hay flagrancia cuando:

"I. El adolescente es sorprendido en el momento de estar realizando una conducta tipificada como delito;

"II. Inmediatamente después de haberlo cometido, es perseguido material e ininterrumpidamente; y,

"III. Inmediatamente después de realizarlo, la persona es señalada por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la realización de la conducta que se le atribuye, y se le encuentren objetos o indicios que hagan presumir fundadamente que en efecto, acaba de realizar una conducta tipificada como delito.

"Cuando se detenga a una persona por un hecho que requiera querrela de parte ofendida, será informado inmediatamente quien pueda presentarla, y si éste no lo hace al término de doce horas siguientes a la detención, el adolescente será puesto en libertad de inmediato, sin menoscabo de que el Ministerio Público para Adolescentes pueda otorgar la libertad bajo caución conforme a las disposiciones aplicables."



también a los menores que podrían haber afectados, sea como víctimas directas o indirectas del hecho.

En ese contexto, invalidar la referida porción normativa, elimina el deber del elemento de policía, como primer respondiente, de salvaguardar la vida, la dignidad e integridad física de niñas, niños y adolescentes que estén involucrados en un hecho ilícito en su calidad de víctimas, cuando no se encuentran presentes sus padres, tutores o alguna autoridad que se encargue de su resguardo, lo cual lejos de beneficiar a los menores, genera un perjuicio.

## **B. Voto concurrente formulado en torno al artículo 42, último párrafo, del código local.**

### **I. Postura mayoritaria**

El Pleno aprobó por unanimidad de diez votos declarar la validez del artículo 42, último párrafo del código local, relacionado con la forma de proceder del Ministerio Público cuando se detiene a una persona en flagrancia.

### **II. Razones del disenso.**

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la ejecutoria que declara válido el artículo de que se trata, no comparto las consideraciones en que se sustenta dicha conclusión.

En efecto, en la ejecutoria se determinó que la detención en flagrancia de un adolescente sólo puede efectuarse tratándose de hechos que se adecuen a los delitos previstos en el artículo 113, párrafo segundo, de la ley impugnada<sup>2</sup> y por tanto, que la retención hasta por doce horas que prevé dicho numeral,

---

<sup>2</sup> **"Artículo 113.** Por medida de internamiento se entiende a los distintos grados de privación del derecho a la libertad de tránsito de adolescentes y adultos jóvenes que lo ameriten en los términos de la presente ley.

"Las medidas de internamiento son las más graves entre las previstas por este ordenamiento y por tanto deben aplicarse como último recurso, por el tiempo más breve que proceda, de modo subsidiario y sólo puede imponerse a quienes tengan o hayan tenido, al momento de realizar la conducta, una edad de entre catorce años cumplidos y dieciocho años no cumplidos; siempre que se trate de alguna de las siguientes conductas dolosas tipificadas como delito en el Código Penal del Estado de Michoacán:

"I. Homicidio, artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122 y 123;



sólo aplica tratándose de dichas conductas, aseveración que respetuosamente no comparto, porque la detención en flagrancia no puede limitarse únicamente a los ilícitos que prevé el numeral antes invocado, sino que ésta puede realizarse en contra de un adolescente por la comisión de cualquier hecho constitutivo de delito, tal y como lo prevé el artículo 16 constitucional y el propio numeral 42 párrafo primero, fracciones I, II y III, de la ley procesal cuestionada, disposiciones legales donde no se limita la posibilidad de detención en flagrancia sólo para un determinado catálogo de delitos.

En adición a lo anterior, los delitos que menciona el referido artículo 113, no son en su totalidad de los que se persiguen por querrela, por lo que no se actualiza el requisito de procedibilidad a que se refiere el diverso numeral 42, párrafo último, pues como se puede observar se trata de delitos de alto impacto que en su mayoría se persiguen de oficio y que por tanto, sólo requieren de denuncia a cargo de cualquier persona para iniciar su investigación. Así las cosas, considero que el estudio parte de una premisa equivocada.

"II. Lesiones, artículos 125, fracciones III, IV y V, 126, 127, 128, 129 y 131;

"III. Pornografía de personas menores de edad, artículo 158;

"IV. Turismo sexual, artículo 159;

"V. Tráfico de órganos, artículo 163;

"VI. Violación, artículo 164;

"VII. Violación equiparada, artículo 165;

"VIII. Secuestro, artículo 172;

"IX. Desaparición forzada de personas, artículo 173;

"X. Robo calificado grave, artículo 204;

"XI. Extorsión, artículo 224;

"XII. Operaciones con recursos de procedencia ilícita, artículo 236;

"XIII. Rebelión, artículo 313; y,

"XIV. Sabotaje, artículo 314.

"La finalidad de estas medidas es limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo que se faciliten procesos de reflexión sobre su responsabilidad individual y social en torno a las consecuencias de las conductas cometidas. Durante los periodos de privación de libertad se deben realizar actividades grupales dirigidas por personal técnico capacitado para estos fines.

"En ninguna circunstancia, las medidas de internamiento implican la privación de derechos distintos a los que limita la resolución del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes.

"La tentativa también será punible.

"Si emprendida la tentativa o la ejecución de la conducta considerada como delito, la persona se desiste de la consumación del resultado, de manera que mediante un comportamiento posterior hace lo razonable para evitarlo, debido a una motivación consciente y voluntaria acorde con el orden jurídico, no se le impondrá medida alguna por tentativa.

"También podrá aplicarse esta medida de internamiento, en los casos previstos en el artículo 145, párrafo segundo de esta ley."



Finalmente, en el párrafo 127 se analiza el plazo de treinta y seis horas que tiene el Ministerio Público especializado para resolver si hace la remisión del adolescente al Juez especializado, lo cual respetuosamente considero que no es el tema de análisis, que en el caso es la constitucionalidad del plazo de doce horas de retención en espera de que la víctima del hecho presente la querrela respectiva.

### **C. Voto concurrente en torno a la prórroga del plazo constitucional para el dictado de libertad o de sujeción a proceso.**

#### **I. Postura mayoritaria**

El Pleno aprobó por unanimidad de diez votos reconocer la validez del artículo 50, párrafo tercero del código local, el cual regula la prórroga del plazo constitucional para el dictado de libertad o de sujeción a proceso.

#### **II. Razones del disenso.**

Si bien comparto la declaratoria de validez del precepto legal en estudio, me aparto de las consideraciones consistentes en que su análisis de constitucionalidad se haga con base en una interpretación sistemática del contenido total del numeral impugnado, puesto que si bien no precisa que el plazo para resolver la situación jurídica del adolescente se puede duplicar a petición de éste, tal circunstancia esta prevista en el artículo 19 constitucional y no requiere de mayor interpretación.

### **D. Voto particular en torno al análisis de los artículos 28, primer párrafo y 56 del código local.**

#### **I. Postura mayoritaria**

El Pleno aprobó por mayoría de siete votos declarar la validez de los artículos 28, primer párrafo, las porciones normativas "internamiento", "medidas cautelares" y "menos gravosas siempre que sea posible", y 56 del código local.

#### **II. Razones de disenso**

En este apartado donde se valida la figura de internamiento preventivo, no comparto el sentido de la ejecutoria, puesto que de la lectura del párrafo sexto



del artículo 18 de la Constitución<sup>3</sup> me resulta imposible concluir que el término de "internamiento" esté contemplado como medida preventiva o cautelar, porque la primera parte se refiere a las autoridades que imponen medidas como sanción, las cuales deben ajustarse a los principios de proporcionalidad al hecho realizado y tienen como fin la reinserción y la reintegración social del adolescente, lo que desde mi perspectiva, bajo ningún concepto puede entenderse como referido a medidas preventivas aplicables en proceso, sino a las sanciones impuestas una vez que el adolescente es declarado responsable de la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

En efecto, el párrafo no cambia su sentido cuando habla de internamiento, por lo que al considerarlo una medida extrema, tiene que ser entendida como una medida de sanción y no como una posibilidad de privación de la libertad del adolescente de manera cautelar.

En segundo término, la resolución trae a colación lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 60/2016, donde el criterio de mayoría utilizó el artículo 20, apartado A, fracción I, de la Constitución, como justificación para afirmar que la especialización del sistema de adolescentes tampoco autoriza a dejar de tomar las medidas necesarias, a fin de que el proceso penal alcance su objeto. Esto es, se pretende justificar una restricción a un derecho de libertad de manera implícita desde el objeto del procedimiento de justicia para adolescentes y no desde una habilitación constitucional expresa.

En mi criterio, si se considerara que no existe una restricción expresa en la Constitución, tendría que afirmarse que la restricción de un derecho humano de libertad deriva del "objeto" de un proceso, esto es, que se trata de una restricción implícita en la Constitución derivada de la especialización del sistema de justicia para adolescentes, lo cual desde luego no comparto.

Por otra parte, estimo que de la revisión del proceso de reforma constitucional del párrafo sexto del artículo 18, específicamente las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el doce de diciembre de dos mil cinco y el

<sup>3</sup> "... Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes, mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito ..."



dos de julio de dos mil quince, no se concluye que haya sido ésta la intención del legislador constitucional, porque si bien la ley se forma mediante la integración y análisis de tres iniciativas distintas, ya desde el dictamen de la Cámara de Origen el texto es suficientemente claro para desprender que nunca se entendió el término "internamiento" como preventivo o que tuviera el doble aspecto de medida de sanción y preventiva.

No soslayo que a nivel convencional, esta medida no se encuentra proscrita y que si reúne ciertos requisitos recomendados por la Comisión Interamericana, es legítima su utilización. Sin embargo, considero que la posibilidad de uso de la medida por parte de la Comisión Interamericana y aun directamente de la convención, no puede ser considerada como facultativa o habilitante para que el legislador la establezca en la ley, si la propia Constitución es la que proscribiera su uso, resultando más benéfica que el criterio internacional y por tanto, atento al contenido del artículo 1o. constitucional debe estarse a lo que resulte más favorable para el menor. Esto ya lo ha sostenido este Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 151/2011 relativo a la interpretación del artículo 18 y el traslado de reos para la compurgación de penas en el lugar más cercano a su domicilio. Por lo anterior, considero que el concepto de agravio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debió ser calificado sustancialmente como fundado y declarar inválida la porción normativa del artículo 28 en lo referente a internamiento preventivo como medida cautelar y el numeral 56 declararlo inválido en su totalidad.

## **E. Voto particular en torno al análisis del artículo 123 del código local.**

### **I. Postura mayoritaria**

El Pleno aprobó por mayoría de siete votos reconocer la validez del artículo 123 del código local, relativo al internamiento como medida tras el juicio.

### **II. Razones de disenso.**

En lo que respecta al artículo 123, en razón de que contempla la figura de internamiento provisional y por congruencia con mi postura expuesta en torno a dicho tema, es que considero que dicho artículo debe declararse inválido, por las razones ya explicadas.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto** que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la acción de inconstitucionalidad 8/2015.

En sesión del doce de marzo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán.

A continuación explicaré las cuestiones en las que no comparto el sentido de la resolución así como aquellas en las que si bien estoy de acuerdo con el sentido, me aparto de sus consideraciones.

### **Voto particular**

#### **1. La acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse por cesación de efectos del código impugnado**

El dieciséis de junio de dos mil dieciséis se emitió la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes, abrogando con ello el Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán para efectos de su aplicación en los procedimientos penales para adolescentes iniciados por hechos que ocurrieron a partir de la entrada en vigor de la mencionada Ley Nacional.

En la sentencia se resolvió que aun cuando el código impugnado fue derogado con efectos hacia el futuro, no por ello se actualiza una cesación de efectos que hiciera improcedente la acción de inconstitucionalidad. No comparto tal aseveración. Los artículos 19, fracción V, y 59, de la ley reglamentaria<sup>1</sup> establecen que las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia.

En el caso concreto, el código impugnado fue abrogado el dieciocho de junio de dos mil diecisiete derivado de la entrada en vigor de la Ley Nacional del Sis-

<sup>1</sup> **Artículo 19 de la ley reglamentaria.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

**Artículo 59 de la ley reglamentaria.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."



tema Integral de Justicia para Adolescentes,<sup>2</sup> por lo que a partir de ese momento cesaron los efectos de la norma y consecuentemente, debió quedar sin materia la acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior, sin importar que se trate de una legislación en materia penal, pues si bien es cierto que en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria<sup>3</sup> las declaraciones de invalidez en dicha materia podrán tener efectos retroactivos, no por ello puede analizarse una normatividad como si aún continuaren surtiendo sus efectos. Por el contrario, considero que el artículo 45 referido únicamente prevé que la aplicación retroactiva en beneficio que rige se dará cuando el Juez, analizando la legislación abrogada y la ley nacional vigente, analice caso por caso cuál es más benéfica para su aplicación.

Es por ello que a mi juicio la acción de inconstitucionalidad debió haberse declarado improcedente y, en consecuencia, sobreesido. No obstante, obligado por el criterio mayoritario en relación con la procedencia, entramos al fondo del estudio de constitucionalidad.

## 2. Intervención policiaca: detención en flagrancia

Por mayoría de ocho votos, el Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa "*de la persona detenida en flagrancia*" del artículo 23, fracción VI,

<sup>2</sup> **Artículo primero transitorio de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.** "Vigencia

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación incorpora el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor el 18 de junio de 2016. Los requerimientos necesarios para la plena operación del sistema integral de justicia penal para adolescentes deberán estar incorporados en un plazo no mayor a tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del presente decreto."

**Artículo segundo transitorio de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.** Abrogación

"Se abroga la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1991 y sus posteriores reformas. Se abrogan también las leyes respectivas de las entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales para adolescentes iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor de la presente ley."

<sup>3</sup> **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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



del código impugnado, al considerar que con ello se permitía a la autoridad policial detener a niños y niñas –que no están sujetos al sistema integral de adolescentes– por supuesta flagrancia.

No comparto tal decisión. A mi juicio, de realizar una lectura integral del artículo 23, fracción VI, que señala "En los casos de duda acerca de la edad de la persona detenida en flagrancia, presumir que se trata de adolescentes, o niños, según sea el caso.", lo que en realidad se advierte es una salvaguarda a favor de los niños y adolescentes en el sentido que los agentes de policía siempre deberán actuar conforme al principio de minoridad. Esto es, ante la duda de si una persona es adulto o adolescente, debe presumirse que forma parte de este último grupo, y si no se sabe si se está ante un adolescente o niño, siempre debe presumirse que se está en presencia de un niño.

El hecho que los niños menores de doce años no sean sujetos del código impugnado<sup>4</sup> no quiere decir que ellos no puedan realizar conductas que conforme a nuestro orden jurídico se consideren delictuosas. Es decir, con independencia de que no sean imputables, fácticamente es posible que los agentes policiales tengan contacto con menores que estuvieran involucradas en una conducta delictiva. A mi juicio, es precisamente esta situación la que se reconoce en la porción normativa "*de la persona detenida en flagrancia*" y por ello estimo que no debió declararse inconstitucional. A mi juicio, lo que se reconoce es que precisamente en estos casos, los agentes policiales deberán actuar conforme al principio de minoridad en el ejercicio de sus funciones, sin que de modo alguno se permita que niños puedan ser detenidos en caso de ser descubiertos en flagrancia.

## Voto concurrente

### 1. Detención en flagrancia por delitos de querrela

En la sentencia se reconoció la validez del artículo 42 del código impugnado en la porción normativa: "Cuando se detenga a una persona por un hecho que

<sup>4</sup> **Artículo 2 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.**

Son sujetos de esta ley:

"I. Adolescentes: Personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una o varias conductas tipificadas como delito;

"II. Adultos jóvenes: Personas de entre dieciocho años cumplidos y menos de veinticinco años de edad, a quienes se les atribuya o compruebe la realización de una conducta tipificada como delito cometida cuando eran adolescentes; y,

"III. Las víctimas u ofendidos por las conductas referidas en las fracciones anteriores."



requiera querrela de parte ofendida, será informado inmediatamente quien pueda presentarla, y si éste no lo hace al término de doce horas siguientes a la detención, el adolescente será puesto en libertad de inmediato, sin menoscabo de que el Ministerio Público para Adolescentes pueda otorgar la libertad bajo caución conforme a las disposiciones aplicables."

La mayoría consideró que el precepto es acorde al *corpus juris* de la niñez toda vez que (i) la detención en flagrancia prevista puede durar hasta treinta y seis horas como máximo, lo cual es más benéfico del plazo de cuarenta y ocho horas prevista por la Constitución Federal y cuando se detenga en flagrancia por un delito perseguible por querrela sólo podrá detenerse por doce horas y, (ii) porque sólo se podrá detener a los menores en flagrancia que cometan alguno de los delitos previstos en el artículo 113 del código impugnado.

Si bien comparto la primera aseveración, me separo de las consideraciones plasmadas respecto de la segunda, pues al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 relativa al Código Nacional de Procedimientos Penales en la que analizamos una impugnación muy similar a la de este caso, resolvimos por unanimidad lo siguiente:

- Tomando en consideración que es necesario detener en el momento mismo de la comisión del delito con el fin de no perder la oportunidad de perseguirlo, se autoriza a los agentes de seguridad y a cualquier persona detener en ese momento o inmediatamente después al infractor.
- La Constitución Federal no distinguió entre tipos de delitos, por lo que la detención en flagrancia opera respecto de cualquiera y en el momento en que el delito es cometido, la persona que descubre al infractor en flagrancia no está en aptitud de conocer la clasificación de los delitos e identificar si se requiere querrela para su persecución.

Si bien es cierto, que el precedente citado no se refería a la justicia para adolescentes, me parece que el precepto es constitucional pues el estándar previsto en el código impugnado en cuanto a las detenciones en flagrancia respecto de delitos por querrela es mucho más estricto que el previsto en la Constitución Federal reconociendo que se está tratando con adolescentes y, por ello, acorde al *corpus juris* de la niñez.

### **3. El aislamiento como medida disciplinaria**

La sentencia resolvió que las fracciones XIX y XX, del artículo 11 del código impugnado eran inconstitucionales pues si bien el aislamiento de adolescentes y adultos jóvenes como medida disciplinaria puede justificarse en algunos casos, la forma



en que fue reglamentada era inconstitucional porque permite afectaciones graves a los derechos de los adolescentes ya que (i) no quedan claro los términos y alcances de las posibilidades de incomunicación; (ii) aunque es excepcional, no se prevé una duración máxima ni cómo se ejecutará, ni alguna gradualidad ya que dichos aspectos se delegan al reglamento interior de los centros de internación; y, (iii) no tiene una revisión judicial directa sino administrativa.

Si bien estuve de acuerdo con la inconstitucionalidad de los preceptos mencionados, me aparto de la interpretación realizada por la sentencia respecto a que sólo la regulación es inconstitucional y no la medida como tal. A juicio de la mayoría podría haber casos en que la regulación del aislamiento de los adolescentes sí pueda considerarse constitucionalmente admisible como medida disciplinaria. De ninguna manera puedo compartir esta aseveración.

Considero que en cualquier caso el aislamiento de los adolescentes y adultos jóvenes es contraria a los artículos 4o.,<sup>5</sup> 18<sup>6</sup> y 22<sup>7</sup> constitucionales pues esta

<sup>5</sup> **Artículo 4o. de la Constitución Federal. ...**

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

<sup>6</sup> **Artículo 18 de la Constitución Federal. ...**

"La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."

<sup>7</sup> **Artículo 22 de la Constitución Federal.** "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



medida i) es incongruente con el deber del Estado de garantizar el interés superior de la niñez en todas sus decisiones y actuaciones; ii) transgrede las directrices y objetivos del sistema integral de justicia para adolescentes, y iii) constituye un tormento o una pena trascendental o inusitada.

Tal y como lo reconoce la sentencia, es criterio reiterado de la comunidad internacional que la medida disciplinaria de aislamiento que se pueda aplicar a niños, niñas y adolescentes se considera *prima facie*, como un trato cruel, inhumano o degradante (ver párrafos 318 a 324). Por ejemplo, las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad "*Reglas de la Habana*"<sup>8</sup> como los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>9</sup> lo prohíben categóricamente.<sup>10</sup>

Por todo lo anteriormente expuesto, sin importar los términos en que se previó el aislamiento de adolescentes en el código impugnado, considero que cualquier legislación que prevea esta medida disciplinaria carecerá de sustento constitucional pues ésta constituye una sanción cruel, inhumana y degradante, cuya única finalidad es incomunicar al adolescente y despojarlo de contacto humano, privación que se consume de manera irreparable sin que con ello se logre la finalidad del internamiento, consistente en su reintegración y reinserción social.

#### 4. Efectos de la sentencia

Si bien voté a favor de los efectos impresos en la sentencia en el sentido que éstos surtirán retroactivamente a partir del momento en que dichas normas hayan

---

confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. ..."

<sup>8</sup> **Artículo 67 de las Reglas de la Habana.** "Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor ..."

<sup>9</sup> **Principio XXII.3 de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** "... Estarán estrictamente prohibidas las medidas de aislamiento de las mujeres embarazadas; de las madres que conviven con sus hijos al interior de los establecimientos de privación de libertad; y de los niños y niñas privados de libertad ..."

<sup>10</sup> Si bien las Reglas de la Habana y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no constituyen derecho positivo dentro de nuestro ordenamiento, se advierte que dichas recomendaciones van encaminadas a la misma dirección.



entrado en vigor en los respectivos distrito judiciales del Estado de conformidad con lo dispuesto con el primer artículo transitorio del propio código impugnado, una vez que se hayan notificado los puntos resolutive de la sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, anuncié mis reservas al respecto, siendo éstas las siguientes:

**a) Los efectos de la sentencia debieron surtir a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación**

Contrario a lo resuelto en la sentencia, los efectos de la sentencia deben surtir a partir de la publicación de sus resolutive en el Diario Oficial de la Federación y no cuando éstos le sean notificados a la autoridad emisora de la norma, en este caso, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Al resolver una acción de inconstitucionalidad no estamos en un conflicto entre partes, sino en control abstracto y cuya resolución tiene efectos generales, los cuales pueden beneficiar o perjudicar a los ciudadanos según cada caso concreto y por ello, es indispensable que éstos los conozcan.

En consecuencia, con el fin de otorgar certidumbre jurídica a todos los ciudadanos, los efectos sólo deben surtir una vez que éstos hayan sido publicados en el Diario Oficial de la Federación. De nada sirve que la resolución sea notificada a la autoridad emisora, pues ello únicamente tiene como propósito que se realicen los ajustes correspondientes a la norma, según sea el caso.

El Tribunal Pleno incluso ya ha adoptado esta propuesta al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014, relativa al Código Nacional de Procedimientos Penales y la acción de inconstitucional 15/2017, concerniente a la Constitución Política de la Ciudad de México.

**b) Retroactividad no debe operar a partir de la fecha de la entrada en vigor del código impugnado**

Como ya he señalado en diversas ocasiones, entre ellas en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y sus acumuladas y en la acción de inconstitucionalidad 39/2015, estoy en contra de que la retroactividad opere desde el momento en que se emitió la norma impugnada o, como en el caso, a partir de que la misma haya entrado en vigor.

A mi juicio, ni el artículo 105 constitucional, ni la ley reglamentaria autorizan a retrotraer los efectos de una sentencia de manera general y automática hacia una fecha en el pasado; sino que los efectos de una sentencia en materia penal



pueden ser aplicables a situaciones del pasado conforme a los principios el derecho penal.

Considero que la redacción de los efectos debió realizarse en los términos aprobados por mayoría de nueve votos al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014, relativa al Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya redacción fue la siguiente: "Las declaratorias de invalidez a que se refiere este fallo surtirán sus efectos a partir de la publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de que se apliquen los principios en materia penal, de conformidad con los artículos 105 constitucional y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de **inconstitucionalidad 8/2015**.

En cuanto al estudio de fondo, considero que era necesario dar respuesta al cuestionamiento general que planteó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las páginas 10 y 11 del escrito inicial, en cuanto a la indebida inclusión de los niños y los adultos jóvenes como destinatarios del ordenamiento en que se contienen las normas impugnadas, en contravención al principio de seguridad jurídica y a aquéllos que rigen el sistema integral de justicia para adolescentes.

Por lo que hace a los apartados VIII.1., relativo al análisis de los artículos 23, fracciones VI y VII y 24 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán; IX, relativo al análisis del artículo 33; y X, relativo al artículo 50, párrafo tercero; no comparto el análisis estricto de regularidad constitucional mediante un estándar de razonabilidad. Lo anterior, por no tratarse de restricciones de derechos humanos y porque los test no conducen a la invalidez de los artículos.

En cuanto a los apartados XII.2., relativo a los artículos 116 y 117; XII.3., relativo a los artículos 118, 119 y 120; y XII.4., relativo a los artículos 121, 123 y 124; no coincido con el examen estricto de constitucionalidad, pues considero que, dados los distintos grados de internamiento, no se puede determinar en abstracto la proporcionalidad en el establecimiento de las medidas que se



estudian. En todo caso, estimo que la constitucionalidad del resto del contenido normativo de los artículos que se reconocen como válidos debe sustentarse en que la forma como se encuentra regulado el internamiento domiciliario, el internamiento en tiempo libre y el internamiento permanente, se apega a los principios y disposiciones del artículo 18 de la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en materia de justicia para adolescentes.

Por otra parte, respecto del apartado XII.4., no comparto el sentido de la sentencia en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 122, pues considero que la forma en que está redactado admite la posibilidad de que se aplique la medida de internamiento permanente a cualquier delito; lo que se pretendió evitar en el artículo 113, que la limitó a delitos graves, en observancia al principio de ultima ratio establecido en el artículo 18 constitucional y diversos instrumentos internacionales.

En relación con el apartado XIV, que analiza la constitucionalidad del artículo 11, fracciones XIX y XX del código impugnado, comparto el sentido pero no todas las consideraciones de la sentencia, pues estimo que la previsión excepcional del aislamiento como medida disciplinaria no es de suyo inconstitucional, por tratarse de una medida de contención necesaria ante determinados escenarios, que puede ser indispensable para resguardar la vida e integridad de las personas que se encuentren en el centro de internamiento. En todo caso, la inconstitucionalidad de las normas impugnadas deriva de la forma como se regula tal medida, pues la indeterminación de diversos elementos admite la posibilidad de que se configure un trato cruel, inhumano o degradante.

Por último, respecto del apartado XV, relativo al artículo 8, fracción XIV, del código impugnado, estoy de acuerdo con el sentido pero no con las consideraciones de la sentencia. En mi opinión, los conceptos de invalidez planteados por la promovente son infundados porque partió de un error al estimar que la norma impugnada debió ajustarse a la definición de víctima prevista en la entonces vigente Ley General de Víctimas, pues ésta ley cuenta con un espectro más amplio que el de un procedimiento penal –relacionado no sólo con la comisión de delitos, sino también con la violación a derechos humanos– y una finalidad distinta –reconocimiento de derechos de las víctimas y obligaciones a cargo de las autoridades–.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**Voto particular** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 8/2015.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al participar en la resolución de la acción de inconstitucionalidad 8/2015, formula el presente **voto particular**.

En la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto a la validez de la fracción VII del artículo 23, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. Concretamente se declaró la invalidez de las porciones normativas "**niños, niñas**", así como la referencia a la competencia "**federal**".

Lo anterior, bajo las consideraciones de que si bien es obligación de los agentes de la policía de salvaguardar la vida, dignidad e integridad de las personas, es un deber que busca respetar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes, el texto de la propia fracción impone como condición de aplicabilidad que esas personas *"estén bajo su custodia, en tanto sean puestos a disposición del Ministerio Público Federal para Adolescentes"*.

La referencia a la custodia en este caso –se determina en la ejecutoria– no se refiere al cuidado que pueden hacer los agentes policíacos de un menor de doce años por alguna circunstancia contingente, sino a la custodia que resulta tras una detención, es decir, se utiliza el concepto de custodia, condicionado a que esa persona va a ser puesta a disposición del agente ministerial.

Esto es, que en concatenación con lo aducido en la fracción VI, del artículo impugnado –artículo 23–, la única forma en que una persona esté bajo custodia de la policía y que se encuentre facultado para ponerla a disposición de la autoridad ministerial, es que esté sujeta a una detención de carácter provisional.

No obstante, se reitera, que las personas menores de doce años no pueden ser sujetas a una detención, sin soslayar que ante la duda de si la edad de la persona involucrada en hechos delictivos flagrantes es menor a doce años, se debió presuponer que se trata de un niño o niña, por lo que no se le debió haber sometido a ninguna especie de custodia o detención provisional.

Finalmente, también se determinó declarar la invalidez de la porción normativa "**federal**", en virtud de que, evidentemente se analizó una norma local, a saber, el Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán. Razón por la que la competencia de la ley permite reglamentar únicamente a los Ministerios Públicos del ámbito local.



Hasta aquí, debo decir que coincido con la declaración de invalidez únicamente por lo que hace a la referencia de competencia de la representación social especializada para adolescentes, pues ciertamente existe un error competencial en la norma, ya que debe ser competencia local y no federal, de ahí que se haya determinado la exclusión del vocablo "**federal**".

Empero, respetuosamente disiento del criterio adoptado por los Ministros que integran la mayoría del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a declarar la invalidez de las locuciones "**niños, niñas**". Me explico.

A mi parecer, la norma permite establecer dos contextos sujetos a argumentación e interpretación.

La primera, la circunstancia fáctica que posiciona al policía y que obliga a salvaguardar la vida, la dignidad e integridad física de **niños, niñas**, adolescentes o adultos jóvenes, **que estén bajo su custodia**, por estar presuntamente involucrados en conductas tipificadas como delito en las leyes, desde mi óptica, no implica un marco de protección restrictivo absoluto, pues como ya quedó determinado por este Tribunal Constitucional al examinar la **fracción VI**, del artículo 23 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, las personas menores de doce años no pueden ser sujetas a una detención.

Sin embargo, existe la posibilidad de que el Ministerio Público, en su facultad de investigación, requiera practicar diversas diligencias, recabar testimoniales, peritajes, etcétera. Lo que podría implicar el traslado de algún menor a la agencia del Ministerio Público. Esta práctica no conlleva al sometimiento de un proceso penal, o privarlo de su libertad, entiéndase "**detención**".

Un segundo contexto es, que la norma contempla poner a disposición del Ministerio Público a aquellas personas involucradas en la posible comisión de un delito. Además, si tomamos en cuenta que sólo podrán ser "imputados" aquellos adolescentes o adultos jóvenes, implícitamente se está excluyendo a los "niños y niñas".

Se insiste, el agente de seguridad, dentro del marco de sus deberes y atribuciones que prevé el propio artículo, está salvaguardar a los sujetos menores de edad. Por lo que excluir a los "niños y niñas" del cuerpo normativo, afecta su protección.

Dicho a la inversa, mantener las locuciones "**niños, niñas**" permite que la protección a su favor se mantenga incólume, al encontrarse establecido que los



policías deben siempre buscar salvaguardar la integridad de "todos" los sujetos implicados, no obstante que sean menores.

Esta posición no pugna con el hecho de que si los "niños o niñas" que estén posiblemente involucrados en un hecho catalogado como ilícito, éstos no podrán ser ni detenidos ni imputados, pero sí podrá y deberá salvaguardarse su vida, dignidad e integridad física.

Por tales consideraciones, no comparto la invalidez de la porción normativa "**niños, niñas**" que contempla la fracción VII del artículo 23 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

En esa medida, sólo reitero mi decisión, siempre respetuosa del criterio de mis compañeros, Ministras y Ministros de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de separarme del sentido y de las consideraciones que constituyen la determinación de invalidez de la porción normativa precisada.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente de minoría** que formulan la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 8/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas el cuatro, siete, once y doce de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 8/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH), en la cual se analizó, entre otros temas, la constitucionalidad de los artículos 24, 33, último párrafo, 50, tercer párrafo, 116, 117, 118, 119 y 120, del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán (en adelante "el código local").

Quienes suscribimos el presente voto estuvimos de acuerdo con el sentido de la resolución en relación con dichos artículos, pero no con todos los argumentos y consideraciones en los que se sustentó la sentencia. En particular, disentimos del criterio mayoritario sobre la forma en la que se utilizó el *test de proporcionalidad* para justificar la constitucionalidad de varios de los precep-



tos impugnados, pues consideramos que el uso de esta herramienta en muchos casos era innecesario, aunado a que su aplicación fue deficiente.

A fin de explicar cuál fue nuestra postura al respecto dividiremos el voto en los siguientes apartados: **I.** Presupuestos y metodología del test de proporcionalidad y **II.** Opinión sobre la aplicación del test de proporcionalidad en el caso concreto.

### **I. Presupuestos y metodología del test de proporcionalidad**

Como reconocimos en la discusión de este asunto, el test de proporcionalidad es una herramienta metodológica sumamente útil (y en ciertos casos indispensable) para analizar la constitucionalidad de una disposición normativa. Con todo, ello no significa que siempre, e indefectiblemente, deba aplicarse dicho test para contestar los conceptos de invalidez formulados en contra de un precepto legal, y mucho menos que pueda utilizarse a la ligera para justificar su validez.

Como es sabido, el test de proporcionalidad es una metodología empleada por la mayoría de los tribunales constitucionales del mundo para determinar si la *restricción* a un derecho fundamental está justificada.<sup>1</sup> Esta metodología parte de reconocer que la mayoría de los derechos fundamentales y sus respectivos límites no operan como *reglas* sino como *principios*; es decir, que ordenan la realización de su contenido normativo *en la mayor medida de lo posible*, tomando en consideración las diferentes posibilidades jurídicas y fácticas, como lo sería la realización de un principio o derecho fundamental opuesto.<sup>2</sup>

Efectivamente, como ha reconocido esta Suprema Corte en otros casos,<sup>3</sup> muchos de los derechos fundamentales no son *absolutos*, sino que pueden ser limitados en función de otros principios constitucionales igualmente valiosos. No obstante, para que una restricción a un derecho fundamental sea válida, no basta con que se advierta la existencia de un conflicto o colisión entre dere-

<sup>1</sup> Klatt, Matthias y Meister, Moritz, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford University Press, UK, 2012, páginas 1-2.

<sup>2</sup> Alexy, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, página 86.

<sup>3</sup> Véase entre otros la sentencia recaída al amparo en revisión 237/2014, fallado por la Primera Sala el 4 de noviembre de 2015.



chos fundamentales. Además de ello, es necesario que la medida empleada por el legislador sea idónea para alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, necesaria y proporcional en sentido estricto. En otras palabras: que cumpla con las diferentes gradas del *test de proporcionalidad*.

Ahora bien, es importante mencionar que la Constitución y los tratados internacionales no solo contienen disposiciones normativas con estructura de *principios*, sino que en ocasiones también establecen *reglas o prohibiciones absolutas* que no pueden ser limitadas o inobservadas por ningún motivo. El ejemplo más claro de este tipo de disposiciones es la prohibición absoluta de la tortura contenida en el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece que "*Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes*".

En este sentido, es importante tener presente que para resolver si una determinada disposición es acorde a nuestro orden constitucional no siempre será necesario acudir al test de proporcionalidad. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando se constata que la disposición impugnada es abiertamente contraria a una regla o prohibición absoluta prevista en la Constitución o un tratado internacional. Tal es el caso del artículo 11, fracciones XIX y XX, del código local analizado en este asunto, el cual, un grupo de Ministros, consideramos que era contrario a la *prohibición expresa y absoluta del aislamiento de niños, niñas y adolescentes como medida disciplinaria* reconocida en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, por tanto, no podía ser admisible en ningún caso.

En esa misma línea, otro supuesto en el que no resulta necesario aplicar las diferentes gradas del test de proporcionalidad se presenta cuando se advierte que el planteamiento de invalidez expuesto por la parte accionante se apoya en una *interpretación o lectura equivocada* del precepto impugnado.

En efecto, como hemos sostenido en otros asuntos,<sup>4</sup> antes de aplicar el test de proporcionalidad es necesario determinar si la medida legislativa efectiva-

<sup>4</sup> Así lo hemos sostenido en diversos precedentes de la Primera Sala: amparo en revisión 237/2014 resuelto en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince por mayoría de cuatro votos; amparo en revisión 1115/2017 resuelto en sesión de once de abril de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos; amparo en revisión 623/2017 resuelto en sesión de trece de junio de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos; amparo en revisión 548/2018 resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos; y amparo en revisión 547/2018 resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.



mente incide o restringe el goce o ejercicio de un derecho fundamental. Para ello es necesario hacer un *doble ejercicio de interpretación*: por un lado, debe interpretarse la disposición constitucional que aloja el derecho fundamental en cuestión a fin de determinar cuál es su contenido y alcance *prima facie*; y, por otro, la disposición legislativa impugnada, con la finalidad de fijar los alcances de la prohibición u obligación que establece.

En este sentido, si después de hacer dicho ejercicio se constata que la disposición impugnada no incide en realidad en el contenido *prima facie* del derecho fundamental invocado, no será necesario continuar con el test de proporcionalidad al no existir una restricción como tal.<sup>5</sup> Por el contrario, para resolver el problema de constitucionalidad en estos casos, bastará con establecer cuál es la interpretación correcta del precepto cuya invalidez se reclama, resolviendo con ello la alegada contradicción entre este último y la Constitución.

En cambio, si se determina que la medida efectivamente incide en el contenido y alcance de un derecho, entonces sí deberá aplicarse el *test de proporcionalidad*, el cual consiste en corroborar lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulta idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existen medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

A nuestro modo de ver, este último análisis exige tomar en serio cada una de las gradas del test, por lo que no basta con simplemente *afirmar* que la medida es idónea, necesaria y proporcional. Por el contrario, una vez que se ha constatado que la medida efectivamente incide en el goce de un derecho humano, este tribunal debe evaluar escrupulosamente si *ésta satisface a cabalidad cada una de las gradas del test y desarrollar las razones por las que se estiman o no superadas*, de acuerdo con la metodología que ha venido construyendo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para tales efectos.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> En este sentido, en el amparo en revisión 547/2018 sostuvimos que una vez que se ha determinado el contenido *prima facie* de un derecho fundamental "*debe decidirse si la norma impugnada incide o no en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis*".

<sup>6</sup> Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL." «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas



Lo anterior es así, pues de ello dependerá que la restricción en cuestión realmente se encuentre justificada.

Por último, es importante señalar que en nuestra opinión el uso correcto del test de proporcionalidad no es una cuestión menor. A nuestro juicio, la aplicación adecuada y consistente de los diferentes métodos de interpretación y argumentación por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es un elemento indispensable para la existencia de una doctrina jurisprudencial sólida y coherente que otorgue certidumbre a los justiciables sobre la forma en la que se resolverán sus planteamientos. De ahí la imperiosa necesidad de cuidar la teoría constitucional argumentativa de nuestras sentencias.

## II. Opinión sobre la aplicación del test de proporcionalidad en el caso concreto

### A. Análisis de los artículos 23, fracciones VI y VII, y 24 del código local (sub-apartado VIII.1.)

En este sub-apartado de la sentencia se concluye, entre otras cosas, que el artículo 24 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán<sup>7</sup> es constitucional toda vez que "*supera un análisis estricto de regularidad constitucional*". Ello –se señala en la sentencia– toda vez que el mismo persigue un fin constitucionalmente imperioso, es idóneo para alcanzar dicho objetivo y cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

Aunque estuvimos de acuerdo con el sentido de la propuesta y con la validez del precepto impugnado, consideramos que el uso del *test de proporcionalidad* en este caso no sólo era innecesario, sino que además es deficiente.

El argumento de invalidez expuesto por la CNDH en contra de dicho precepto no iba dirigido a demostrar una afectación desproporcionada a algún derecho o principio constitucional en particular.

En este orden de ideas, quienes suscribimos este voto concurrente consideramos que para contestar dicho concepto de invalidez bastaba con señalar que la interpretación que hizo el accionante de la norma impugnada es *incorrecta*.

---

y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, con número de registro digital: 2013156»

<sup>7</sup> **Artículo 24.** Los agentes de las policías por ningún motivo podrán exhibir o exponer públicamente a las niñas, niños y adolescentes, así como publicar o divulgar toda grabación, filmación, imagen o cualquier otra información relacionada con los mismos."



En otras palabras, a nuestro modo de ver, para contestar el planteamiento de invalidez de la CNDH en contra del artículo 24 del código local, no era necesario aplicar el test de proporcionalidad (como lo hace el proyecto), sino que bastaba con señalar que su lectura del precepto impugnado era equivocada.

Además, como lo señalamos en la sesión correspondiente, una vez que se ha llegado a la conclusión de que la norma es válida a través de un camino interpretativo distinto, es técnicamente incorrecto acudir al test de proporcionalidad como una especie de argumento "a mayor abundamiento". A nuestro modo de ver, el test de proporcionalidad es precisamente el método que nos debe servir para determinar si la norma es constitucional o no cuando se advierte que ésta incide en el contenido de un derecho fundamental; no una herramienta subsidiaria o accesoría.

Esto explica a su vez, porque la forma en la que se realiza el test de proporcionalidad en este apartado es por demás insatisfactoria, pues en ninguna parte se señala con claridad cuáles son los principios constitucionales en conflicto (es decir, con qué otro principio constitucional colisiona el fin perseguido por la norma), ni se desarrollan las razones por las cuales la disposición normativa combatida supera las gradas de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Por el contrario, la sentencia se limita a afirmar en el párrafo 110 que *"la medida impuesta legislativamente, que es una prohibición de carácter absoluta de exponer o de publicar o divulgar información relacionada con los niños y niñas es razonable con ese fin buscado, idónea para alcanzar ese objetivo y proporcional en estricto sentido"*.

En suma, en nuestra opinión, el test de proporcionalidad que se utiliza en la sentencia para analizar el artículo 24 no solamente era innecesario para contestar el concepto de invalidez, sino que además es deficiente, por lo que nos apartamos del párrafo 110 de la sentencia.

#### B. Presunción de minoridad durante el proceso (apartado IX)

En este apartado de la sentencia se reconoce la validez del artículo 33, último párrafo,<sup>8</sup> del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado

<sup>8</sup> **Artículo 33.** Si en el transcurso del proceso se comprueba que la persona a quien se imputa la realización de la conducta tipificada como delito era mayor de dieciocho años de edad al momento de realizarla, si aún se encuentra en la fase de indagatoria, el Ministerio Público para Adolescentes deberá remitir de inmediato las actuaciones y a la persona detenida ante el Ministerio Público correspondiente. En el caso de que ya se hubiese realizado la remisión ante el Juez de Audiencia



de Michoacán. Para justificar lo anterior, la sentencia sostiene que: (i) la finalidad de la norma no es sujetar a proceso penal a un menor a efecto de comprobar su edad, sino implementar una regla genérica de inmediata libertad y de archivo de actuaciones para *casos excepcionales* en los que en cualquier etapa del proceso se compruebe que la persona sujeta al mismo era menor de doce años al momento de los hechos delictivos; y, (ii) que la medida supera un análisis estricto de constitucionalidad por perseguir un fin legítimo, ser idónea y ser necesaria.

Al igual que en el apartado anterior, quienes suscribimos el presente voto concurrente consideramos que en este punto tampoco era necesario aplicar un test de proporcionalidad para analizar la constitucionalidad del precepto impugnado, sino que bastaba con apuntar (como hace la propia sentencia en el párrafo 128) que el concepto de invalidez de la parte actora partía de una premisa equivocada. Esto es, que contrario a lo esgrimido por la CNDH, de una interpretación textual y sistemática de la norma se desprende que la misma no autoriza el procesamiento de menores con el fin de corroborar su edad.

Adicionalmente, consideramos que en este caso el test de proporcionalidad también resulta insatisfactorio, pues nuevamente no se señalan cuáles son los principios constitucionales en conflicto, ni se desarrollan las razones por las cuales se considera que la disposición combatida es *proporcional en sentido estricto*.

Consecuentemente, nos apartamos también de los párrafos 154 a 158 en la parte en que se desarrolla el citado test de proporcionalidad.

### C. Prórroga del plazo constitucional para el dictado de libertad o sujeción a proceso (apartado X)

En este apartado de la sentencia se reconoce la validez del artículo 50, tercer párrafo,<sup>9</sup> del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de

---

Especializado para Adolescentes, éste se declarará incompetente y remitirá los autos y en su caso, a la persona que hubiere sido puesta a su disposición, a la autoridad competente.

"Si en el transcurso del proceso se comprueba que la persona a quien se le imputa la realización de la conducta era menor de doce años de edad al momento de realizarla, se archivarán las actuaciones y se pondrá en inmediata libertad a la persona y se devolverá la custodia a quien legalmente la ejerza o, en su caso, se notificará a las instituciones dedicadas a la atención de la infancia."

<sup>9</sup> **Artículo 50.** A partir del momento en que el escrito de remisión es recibido por el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, éste deberá determinar si existen bases para el libramiento de la orden de presentación o detención o, en su caso, para la sujeción a proceso y la procedencia de medidas cautelares si el Ministerio Público para Adolescentes lo solicitare.



Michoacán por dos razones: (i) porque supera un análisis estricto de constitucionalidad al perseguir un fin legítimo y ser idóneo y razonable; y, (ii) porque de una simple lectura de la norma puede concluirse que la permisión para prorrogar dicho plazo no está dirigida al Ministerio Público, a las víctimas, ni puede ser ejercida de oficio por el juzgador, sino que sólo puede solicitarse por el adolescente o adulto joven.

Nuevamente, consideramos que para analizar la constitucionalidad de la norma en cuestión y responder el concepto de invalidez de la CNDH, bastaba con señalar (como hace la propia sentencia en párrafos 168 y 169) que, contrario a lo aducido por esta última, de la correcta interpretación del código local impugnado se desprende que la solicitud de prórroga del plazo constitucional no corresponde formularla al Ministerio Público, a las víctimas o al juzgador, sino únicamente al adolescente o adulto joven.

Por otra parte –además de que en el caso no queda claro cuál es la razón que justifica la aplicación del test de proporcionalidad en este caso concreto– no estamos de acuerdo con la forma en la que se desarrolla el citado test, toda vez que en ninguna parte se señala con claridad cuáles son los principios constitucionales en conflicto.

Por tanto, nos apartamos de los párrafos 167 a 171 en que se desarrolla el test de proporcionalidad.

---

"En el supuesto de que el adolescente o el adulto joven estuviere detenido al momento de recibir el escrito de remisión o cumplimentada la orden de presentación o detención, se celebrará de inmediato una audiencia en la que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá, en su caso, examinar la legalidad de la detención. Si ésta resultare improcedente, la audiencia se suspenderá y se decretará la inmediata libertad del adolescente o adulto joven. De ratificarse la detención, la audiencia continuará su curso.

"En esta audiencia, si el adolescente o adulto joven desea hacerlo, se recibirá su declaración inicial, se le hará saber que en un plazo máximo de setenta y dos horas se determinará su libertad o sujeción a proceso, el cual podrá prorrogarse hasta por un plazo igual, con la finalidad de aportar y desahogar elementos de prueba para que el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes resuelva su situación. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal federal.

"Si la audiencia se suspende a petición del adolescente o su defensor, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes, a solicitud del Ministerio Público para Adolescentes, podrá imponer alguna de las medidas cautelares de las previstas en esta ley hasta que la audiencia se reanude.

"A esta audiencia deberán concurrir el Ministerio Público para Adolescentes, el adolescente o adulto joven probable responsable, su defensor y, en su caso, podrán asistir padres, tutores o quienes ejerzan la patria potestad o la custodia del adolescente. La ausencia de estos últimos no suspenderá la audiencia."



D. Análisis de los artículos 116 y 117 del código local (apartado XII.2)

En este sub-apartado de la sentencia se analiza la constitucionalidad de los artículos 116<sup>10</sup> y 117<sup>11</sup> del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, que regulan la figura de internamiento domiciliario.

Al respecto, en la ejecutoria se concluye que si bien no existe prohibición constitucional para que el legislador local prevea el internamiento domiciliario como una de las medidas que pueden aplicarse al adolescente con motivo de su responsabilidad penal, debe declararse la invalidez del segundo párrafo del artículo 116 del código, en la porción que afirma que "La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio". Lo anterior, con la finalidad de no dejar ningún margen de interpretación que permita entender al internamiento domiciliario como una medida punitiva.

Ahora bien, a pesar de la conclusión antes alcanzada, en la sentencia se procede a aplicar un test de proporcionalidad a lo que resta del artículo 116, así como respecto del contenido del 117 del código local impugnado. En este sentido, no estamos de acuerdo con esta última parte de la sentencia, fundamentalmente porque, como señalamos en apartados anteriores, nos parece que es técnicamente incorrecto hacer uso del test de proporcionalidad con el único fin de reforzar la conclusión alcanzada previamente, a través de otra vía argumentativa, como es establecer la correcta interpretación del precepto impugnado.

Consecuentemente, nos apartamos de los párrafos 254 a 258 de la sentencia.

<sup>10</sup> **Artículo 116.** El internamiento domiciliario consiste en la prohibición al adolescente o adulto joven de salir de su casa habitación. De no ser ello posible, por razones de conveniencia, esta medida podrá practicarse en la casa de cualquier familiar.

"La finalidad de esta medida es la privación del derecho a la libertad de tránsito en los límites del propio domicilio, sin afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales o escolares del adolescente o adulto joven, cuya duración no podrá ser inferior a un mes ni mayor de cuatro años. Un oficial de vigilancia designado por la unidad especializada, vigilará el cumplimiento de esta medida, y deberá rendir informes en los términos de esta ley."

<sup>11</sup> **Artículo 117.** El Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes fijará la duración de esta medida, los permisos que correspondan para salir del domicilio y las razones por las que pueden ser concedidos. En el programa individualizado de ejecución deberán establecerse las actividades que puede realizar la persona sujeta a medida."



### E. Análisis de los artículos 118, 119 y 120 del código local (apartado XII. 3.)

En este sub-apartado la sentencia analiza la constitucionalidad de los artículos 118, 119 y 120 del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán, los cuales regulan la figura de internamiento en tiempo libre.<sup>12</sup>

Al respecto, sobre la línea de lo establecido en el apartado XII.2., en la sentencia se declara la invalidez del segundo párrafo del artículo 118 en la parte que establece que "La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y". Lo anterior, toda vez que dicha porción normativa puede dar lugar a una indebida apreciación del objetivo que debe tener cualquier medida impuesta a un adolescente con motivo de su responsabilidad penal (la reinserción y salvaguarda de sus derechos). Asimismo, se declara la invalidez de la expresión "en lo posible" del mismo artículo, ya que parece indicar que la obligación del Juez de tomar en cuenta las obligaciones laborales y educativas del menor para determinar los tiempos de internamiento es facultativa.

Ahora, no obstante las anteriores determinaciones, la ejecutoria hace nuevamente un test de proporcionalidad sobre lo que resta del artículo 118 así como de los diversos 119 y 120 del código local impugnado. En este sentido, como

---

<sup>12</sup> **Artículo 118.** La medida de internamiento en tiempo libre, consiste en la restricción de la libertad del adolescente o adulto joven que lo obliga a acudir y permanecer en un centro de internamiento, durante los lapsos de tiempo que se le imponga en la resolución.

"La finalidad de esta medida es la privación intermitente de la libertad de tránsito y consiste en periodos de internamiento diurno, nocturno o de fin de semana.

"En lo posible, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes tendrá en cuenta las obligaciones laborales y educativas del adolescente o adulto joven para determinar los periodos de internamiento. ..."

**Artículo 119.** En el programa individualizado de ejecución se establecerán por lo menos los siguientes aspectos:

"I. El centro de internamiento en donde el adolescente o adulto joven, deberá cumplir con la medida;

"II. Los días y horas en que debe presentarse y permanecer en las instalaciones especificadas en el programa;

"III. Las actividades que deberá realizar en los centros de internamiento; y,

"IV. Las disposiciones reglamentarias del centro de internamiento que sean aplicables durante los periodos de privación de libertad a los que está sujeta la persona a quien se ha impuesto la medida."

**Artículo 120.** Los espacios destinados al internamiento en tiempo libre no tendrán seguridad extrema y deben estar totalmente separados de aquéllos destinados al cumplimiento de la medida de internamiento permanente."



señalamos en el apartado anterior de este voto concurrente, no estamos de acuerdo con esto último pues consideramos que no es técnicamente correcto hacer uso de dicho método con el único fin de reforzar la conclusión alcanzada a través de otra vía argumentativa.

Por lo anterior, también nos apartamos de las consideraciones relacionadas con el test, contenidas en los párrafos 267 a 273 de la sentencia.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular y concurrente** que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 8/2015, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesiones públicas celebradas de 4, 7, 11 y 12 de marzo de 2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se analizaron diversas disposiciones del Código de Justicia Especializada para Adolescentes del Estado de Michoacán.

Presento este voto pues, si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno y con las consideraciones que las sustentan, en relación con algunos puntos estimo necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas a las que sustentan el fallo. En otros aspectos puntuales, respetuosamente difiero de las determinaciones alcanzadas por la mayoría de los Ministros.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

**1.** Voto particular respecto de la medida cautelar de internamiento (apartado XI); **2.** Voto particular respecto de la figura de "detención provisional" (apartado XII.1.); **3.** Voto particular respecto de la invalidez de los artículos 121, segundo párrafo, 122 y 123 (apartado XII.4.); y **4.** Voto concurrente respecto del aislamiento como medida disciplinaria (apartado XIV).

### **1. Voto particular respecto de la medida cautelar de internamiento (apartado XI)**

Al analizar y discutir las porciones normativas referentes a la medida cautelar de internamiento, este Tribunal Pleno resolvió por mayoría de votos reconocer la



validez del artículo 28, párrafo primero,<sup>1</sup> en las porciones normativas "internamiento", "medidas cautelares" y "menos gravosas siempre que sea posible"; así como del artículo 56,<sup>2</sup> ambos del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán. Para arribar a dicha conclusión, la sentencia se apoyó fundamentalmente en la **acción de inconstitucionalidad 60/2016**,<sup>3</sup> dentro de la que este Tribunal Pleno respaldó por primera vez la constitucionalidad del internamiento de adolescentes como medida cautelar, a propósito de la impugnación de diversos preceptos de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes.

En relación con lo anterior, debo señalar que desde aquella ocasión me manifesté en contra de la constitucionalidad de la figura de internamiento preventivo para adolescentes como medida cautelar e incluso formulé un voto particular en el que expresé los motivos de mi disenso. En esencia, sostuve que el párrafo sexto del artículo 18 constitucional<sup>4</sup> prevé el internamiento de adoles-

<sup>1</sup> **"Artículo 28.** La detención provisional y el **internamiento** de adolescentes deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales, únicamente a conductas señaladas por el artículo 113 de esta ley, debiéndose aplicar **medidas cautelares** y definitivas **menos gravosas siempre que sea posible**. Las medidas restrictivas de la libertad serán aplicadas por los periodos más breves posibles. ..."

<sup>2</sup> **"Artículo 56.** El **internamiento preventivo** deberá aplicarse sólo de manera excepcional, hasta por un plazo máximo de tres meses, cuando otra medida cautelar menos gravosa resulte insuficiente para garantizar la presencia del adolescente o adulto joven en el procedimiento, siempre que el adolescente sea mayor de catorce años de edad al momento de cometer el hecho, y la conducta atribuida a este se encuentre considerada como grave, en los términos del artículo 113 de esta ley. Además de lo anterior, deberá concurrir cualquiera de las circunstancias siguientes:

"I. Exista riesgo que se sustraiga de la acción de la justicia, de obstaculización del procedimiento o de destrucción de los medios de convicción; o,

"II. Se estime que el adolescente o adulto joven puede cometer una conducta tipificada como delito contra la propia víctima, alguno de los testigos que depongan en su contra, servidores públicos que intervengan en el proceso, o contra algún tercero.

"El internamiento preventivo no podrá combinarse con otras medidas cautelares y deberá ser cumplido en instalaciones diferentes a las destinadas al cumplimiento de la medida de internamiento definitivo."

<sup>3</sup> Aprobada por este Tribunal Pleno en sesión de 9 de mayo de 2017.

<sup>4</sup> **"Artículo 18.** Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"...

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del



centes como medida extrema, **que resulta aplicable únicamente para la reinserción y reintegración del adolescente cuando éste es declarado responsable por la comisión de un delito, y no como una medida cautelar impuesta antes de que se resuelva sobre su responsabilidad.**

Como señalé en aquel entonces, no me es ajeno que el derecho internacional de los derechos humanos reconoce el internamiento preventivo como una medida cautelar legítima,<sup>5</sup> siempre que se respeten los principios mínimos aplicables a las personas privadas de su libertad y se cumpla con diversos requisitos de protección especial aplicables a menores. Sin embargo, considero que el hecho de que ahí considere el internamiento preventivo de menores como una medida legítima, no implica que los Estados estén obligados a regular en este sentido, **sino únicamente que se trata de una medida que podrían tomar**, siempre que esté sujeta a las condiciones de protección especial que rigen la justicia penal para los menores. Así, la única conclusión que puede desprenderse es que el internamiento preventivo constituye una opción viable para el Estado Mexicano al fijar las bases de su sistema de justicia para adolescentes.

Pero lo cierto es que nuestra Constitución General consagra un sistema con una protección más robusta para la libertad personal de los adolescentes al no regular el internamiento como una medida cautelar, sino únicamente como **la medida definitiva más grave** que pueda adoptarse tras un juicio en el que se haya demostrado la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. El hecho de que no haya una prohibición expresa para regular dicha medida cautelar no habilita al legislador secundario para establecerla, pues en términos de la doctrina de este Tribunal Pleno, existe una *reserva de fuente constitucional* en virtud de la cual las medidas de restricción de la libertad personal tienen que encontrarse contempladas directa y taxativamente en la Constitución,<sup>6</sup> lo que en el caso no ocurre.

---

adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. **El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."**

<sup>5</sup> Véase el artículo 37, inciso b), Convención sobre los Derechos del Niño, así como su interpretación por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General 10 "Los derechos del niño en la justicia de menores", CRC/C/GC/10; Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Relatoría sobre los derechos de la niñez "Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas", y Reglas de las Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 45/113, el 14 de diciembre de 1990.

<sup>6</sup> Así resolvió el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 25/2013 fallada el 20 de abril de 2015, por unanimidad de once votos.



De esta manera, al igual que como lo sostuve en la referida **acción de inconstitucionalidad 60/2016**, para dar respuesta a la problemática puesta a nuestra consideración debió recurrirse al principio *pro persona* y atender a la interpretación más robusta o de mayor alcance del derecho de los adolescentes a la libertad personal, que en el caso concreto se encuentra definida por la doctrina de protección a la libertad personal que emana de la Constitución General, según la cual: **(i)** las medidas restrictivas de la libertad personal deben encontrarse directa y taxativamente en la Constitución; y, **(ii)** dentro del régimen de justicia para los adolescentes únicamente se encuentra justificado el internamiento cuando es utilizado como medida definitiva en casos extremos, pero no como una medida cautelar.

En estas condiciones, en la medida en que no le era disponible al legislador secundario regular el internamiento como medida cautelar aplicable a los adolescentes, estimo que debió declararse la invalidez del artículo 28, párrafo primero, en la porción normativa que señala "cautelares y"; así como de la totalidad del artículo 56, ambos del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán.

## **2. Voto particular respecto de la figura de "detención provisional" (sub-apartado XII.1.)**

En el apartado XII.1., la sentencia analiza la constitucionalidad de los artículos 28, 113, 114 y 115 del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán, los cuales regulan las reglas generales de la figura de internamiento. Al respecto, este Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez de los artículos 113, párrafo tercero, en la porción normativa "limitar la libertad de tránsito de adolescentes o adultos jóvenes, de modo", y 115, en la porción normativa "mental". Consecuentemente, reconoció la validez del resto de las porciones normativas contenidas en los artículos 28, 113, 114 y 115, todos del mencionado ordenamiento.

En relación con lo anterior, me aparto de la decisión mayoritaria de reconocer la validez del artículo 28 del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán, ya que regula una figura que denomina "detención provisional", la cual en su esencia constituye un supuesto de detención por caso urgente que no cumple con los parámetros constitucionales.

Efectivamente, el referido artículo 28 establece lo siguiente:

**"Artículo 28. La detención provisional y el internamiento de adolescentes deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales, únicamente a conduc-**



**tas señaladas por el artículo 113 de esta ley**, debiéndose aplicar medidas cautelares y definitivas menos gravosas siempre que sea posible. Las medidas restrictivas de la libertad serán aplicadas por los periodos más breves posibles.

**"El Ministerio Público para Adolescentes, podrá ordenar la detención provisional del adolescente o adulto joven, únicamente en casos de urgencia y siempre que se trate de conductas tipificadas como delitos graves."**  
(Énfasis añadido)

Como puede verse, el artículo citado incorpora al sistema de justicia para adolescentes la figura de detención por caso urgente prevista en los párrafos sexto y séptimo del artículo 16 constitucional,<sup>7</sup> bajo un nombre diverso. Lo anterior, pues la "detención provisional" cumple con rasgos característicos propios de una detención por caso urgente: **(i)** es una restricción al derecho a la libertad personal; **(ii)** se decreta por el Ministerio Público; **(iii)** es extraordinaria, pues se limita a conductas previamente delimitadas, consideradas por el legislador como "graves"; y, **(iv)** es excepcional, pues genera una excepción al control judicial previo del régimen de detenciones.

Sin embargo, al incorporar esta figura al sistema de justicia para adolescentes, a mi juicio **la legislación impugnada lo hace en forma deficiente**, ya que no delimita la facultad del Ministerio Público para decretar la "detención provisional" únicamente en aquellos casos en que: **(i)** exista un riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia; **(ii)** siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia; y, **(iii)** con la obligación de fundar y expresar los indicios que motiven su proceder; los cuales **constituyen requisitos de validez constitucional** para el caso urgente, establecidos en el artículo 16, párrafos sexto y séptimo de la Constitución General.

Así las cosas, considero que la detención provisional regulada por el artículo 28 analizado, deja a los menores en una situación de indefensión mucho mayor que los adultos, lo cual resulta inaceptable dada la especial protección de la

<sup>7</sup> **Artículo 16.** ... Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. ..."



cual éstos deben gozar de conformidad con los estándares de protección que delimita nuestra Constitución; por virtud de los cuales deberían respetarse, por lo menos, los requisitos regulados por el artículo 16 constitucional, ya que la Constitución en ninguna parte exceptúa el cumplimiento de éstos tratándose de menores de edad.

Por las razones expresadas, estimo que en suplencia de queja debió declararse la invalidez del artículo 28 del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán, en la porción normativa "La detención provisional y", de su primer párrafo; así como de la totalidad de su segundo párrafo.<sup>8</sup>

### **3. Voto particular respecto de la invalidez de los artículos 121, segundo párrafo, 122 y 123 (Sub-apartado XII.4.)**

La mayoría del Tribunal Pleno votó por reconocer la validez de los artículos 121, 122, 123 y 124 del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán, los cuales regulan propiamente la figura de internamiento como medida permanente. Sin embargo, al margen de que sostengo la constitucionalidad de la medida de internamiento permanente en abstracto, respetuosamente me aparto de dicha decisión mayoritaria por lo que respecta en específico a los artículos 121, segundo párrafo, 122 y 123, en atención a las razones que se desarrollan a continuación:

En primer lugar, por lo que se refiere al **segundo párrafo del artículo 121**,<sup>9</sup> considero que el hecho de que disponga que la duración de la medida se relacione

<sup>8</sup> **Artículo 28.** La detención provisional y el internamiento de adolescentes deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales, únicamente a conductas señaladas por el artículo 113 de esta ley, debiéndose aplicar medidas cautelares y definitivas menos gravosas siempre que sea posible. Las medidas restrictivas de la libertad serán aplicadas por los periodos más breves posibles.

"El Ministerio Público para Adolescentes, podrá ordenar la detención provisional del adolescente o adulto joven, únicamente en casos de urgencia y siempre que se trate de conductas tipificadas como delitos graves."

<sup>9</sup> **Artículo 121.** La medida de internamiento permanente es la más grave prevista en esta ley; consiste en la privación de la libertad y se debe cumplir exclusivamente en los centros de internamiento, de los que podrán salir el adolescente o adulto joven sólo mediante orden escrita de autoridad judicial.

**"La duración de esta medida deberá tener relación directa con los daños causados**, sin poder ser inferior a seis meses ni superior a cinco años cuando el adolescente o adulto joven tenga una edad de entre catorce años cumplidos y menos de dieciséis años al momento de realizar la conducta, y cuando tenga una edad de dieciséis años cumplidos y menos de dieciocho años no podrá ser inferior a seis meses ni superior a siete años."



directa y exclusivamente con los daños causados por el infractor, contraería directamente lo ordenado por la Constitución en cuanto a las finalidades de la medida en cuestión, así como las directrices desarrolladas por el derecho internacional. Ello, pues del contenido del artículo 18 constitucional,<sup>10</sup> así como de la Regla 26.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores ("Reglas de Beijing")<sup>11</sup> y, 32 y 38 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad ("Reglas de La Habana"),<sup>12</sup> se desprende claramente que el internamiento es una medida extrema que resulta aplicable únicamente para la reinserción y reintegración del adolescente.

<sup>10</sup> **Artículo 18. ...**

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. **Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades.** El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."

<sup>11</sup> **26. Objetivos del tratamiento en establecimientos penitenciarios**

"26.1 La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad. ..."

<sup>12</sup> **32.** El diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su finalidad, es decir, **la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado**, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento. El diseño y la estructura de los centros de detención para menores deberán ser tales que reduzcan al mínimo el riesgo de incendio y garanticen una evacuación segura de los locales. Deberá haber un sistema eficaz de alarma en los casos de incendio, así como procedimientos establecidos y ejercicios de alerta que garanticen la seguridad de los menores. Los centros de detención no estarán situados en zonas de riesgos conocidos para la salud o donde existan otros peligros.

**38.** Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y **destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad.** Siempre que sea posible, esta enseñanza deberá impartirse fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad, y en todo caso, a cargo de maestros competentes, mediante programas integrados en el sistema de instrucción pública, a fin de que, cuando sean puestos en libertad, los menores puedan continuar sus estudios sin dificultad. La administración de los establecimientos deberá prestar especial atención a la enseñanza de los menores de origen extranjero o con necesidades culturales o étnicas particulares. Los menores analfabetos o que presenten problemas cognitivos o de aprendizaje tendrán derecho a enseñanza especial."



Conforme a estos parámetros, el sujetar el tiempo de internamiento exclusivamente al daño causado y no a las circunstancias particulares del menor, dota a la medida de un carácter exclusivamente retributivo y no educacional, contrariando lo dispuesto en normas constitucionales e internacionales de la materia. Sobre este tema se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño y ha sostenido que "la respuesta que se dé al delito debe ser siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a la edad, la menor culpabilidad, las circunstancias y las necesidades del menor, así como a las diversas necesidades de la sociedad, en particular a largo plazo".<sup>13</sup>

Por estas razones, considero que debió declararse la invalidez de la porción normativa que establece "La duración de esta medida deberá tener relación directa con los daños causados", contenida en el **segundo párrafo del artículo 121**. Ello, pues la duración del internamiento deberá atender no sólo al delito y al daño causado, sino también a la edad, la culpabilidad, y primordialmente a las circunstancias y necesidades del menor. Es decir, a todas las circunstancias particulares del caso.

Por otro lado, en relación con el **artículo 122** combatido,<sup>14</sup> considero que debió **declararse su invalidez total**. Lo anterior, en tanto que el artículo en cuestión –leído a *contrario sensu*– establece que **el Juez se encontrará obligado a imponer la medida de internamiento permanente, siempre que se trate de alguna de las conductas listadas en el artículo 113**.<sup>15</sup>

Al respecto, cabe recordar que el *corpus juris* de la niñez da preferencia a toda medida en el sistema de justicia penal para adolescentes, que sea alternativa a la privación de la libertad.<sup>16</sup> Así, con el objeto de cumplir con el principio de excepcionalidad –reconocido en los artículos 18 de la Constitución y 37.b.

<sup>13</sup> Véase la Observación General No. 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, CRC/C/Gc/10, 25 de abril de 2007, párrafo 71.

<sup>14</sup> "Artículo 122. Exceptuando las conductas señaladas en el artículo 113 de esta ley, el Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes no se encuentra obligado a imponer la medida de internamiento permanente, por lo que las demás medidas serán consideradas de aplicación prioritaria."

<sup>15</sup> Homicidio, lesiones, pornografía de menores, turismo sexual, tráfico de órganos, violación y violación equiparada, secuestro, desaparición forzada, robo calificado grave, extorsión, operaciones con recursos de procedencia ilícita, rebelión y sabotaje.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que "el contenido del derecho a la libertad personal de los niños no puede deslindarse del interés superior del niño, razón por la cual requiere de la adopción de medidas especiales para su protección, en atención a su condición de vulnerabilidad. Las medidas sustitutivas o alternativas a la privación de libertad son justamente



de la convención—,<sup>17</sup> los Estados tienen la obligación de establecer alternativas a la privación de la libertad como sanción para los adolescentes declarados culpables de infringir las leyes penales.

Conforme a estas premisas, si bien es permisible que la medida de internamiento —ya sea domiciliario, en tiempo libre o permanente— pueda imponerse exclusivamente respecto de los delitos más graves, estableciéndose así un sistema que dota de mayor excepcionalidad a la procedencia de estas medidas; **ello no puede llevarse al extremo de actualizar una obligación para el Juez de imponer esta medida extrema en todos los casos que involucren este tipo de delitos, como parece sugerir la redacción del artículo 122 aquí analizado.** Peor aún, dicha disposición parece obligar a los Jueces a aplicar la medida de *internamiento permanente*, cuando concorra alguno de los delitos listados por el artículo 113; y al señalar que "las demás medidas serán *prioritarias*" parece estar permitiendo el internamiento en los supuestos no previstos en el artículo 113.

Así, desde mi óptica, el artículo 122 trastoca frontalmente el principio de excepcionalidad reconocido tanto en el artículo 18 de la Constitución General como en el artículo 37.b. de la Convención de los Derechos del Niño,<sup>18</sup> en tanto que impide a los Jueces la aplicación de otras medidas menos graves como alternativas a la privación de la libertad cuando las circunstancias del caso lo ameriten. Por tanto, **considero que debió declararse su invalidez total.**

---

una manera de salvaguardar los derechos de los niños en los casos en que hayan infringido las leyes penales" Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párrafo 225.

<sup>17</sup> **Artículo 37**

"Los Estados Partes velarán por que:

"...

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. ..."

<sup>18</sup> Así como lo dispuesto en diversas disposiciones del propio código impugnado, tales como:

**Artículo 10.** Son derechos y garantías del adolescente o adulto joven sujeto a investigación y proceso, en los términos de esta ley:

"...

**II.** Los adolescentes tienen derecho a la libertad. **Cualquier medida que implique una restricción a este derecho deberá aplicarse de forma excepcional, como último recurso** y durante el tiempo más breve que proceda, únicamente para conductas consideradas como graves de conformidad con el artículo 113 de esta ley; cualquier restricción indebida en un establecimiento público o privado será considerada como una forma de privación ilegal de libertad. ..."

**Artículo 61.** La imposición e individualización de medidas a cargo del Juez de Audiencia Especializado para Adolescentes deberá sujetarse a las siguientes disposiciones:



Por último, en relación con el **artículo 123** analizado,<sup>19</sup> de igual forma me aparto de lo resuelto por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno al considerar que también debió declararse su invalidez total; pues de dicha disposición se desprende que para el cómputo de la duración de la medida de internamiento permanente, se tomará en cuenta el tiempo de **internamiento provisional** que se le haya aplicado al adolescente.

Al respecto, toda vez que me he pronunciado en contra de la validez de la medida de internamiento provisional, y ya que la actualización del supuesto normativo que regula la disposición en comento se hace depender de la existencia de dicha medida dentro del orden jurídico en cuestión, considero que el artículo en comento debe declararse inválido en su totalidad al estar estrechamente vinculado con una figura que considero violatoria de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Federal.

#### **4. Voto concurrente respecto del aislamiento como medida disciplinaria (apartado XIV)**

En otro orden de ideas, el Tribunal Pleno resolvió declarar la invalidez del artículo 11, fracciones XIX y XX,<sup>20</sup> del Código de Justicia Especializado para Adolescentes del Estado de Michoacán, el cual regula el aislamiento como medida disciplinaria.

Al respecto, se destacó que la medida de aislamiento choca con las premisas en las que se sostiene el sistema de justicia penal juvenil sin una razón que lo justifique, pues esta medida disciplinaria puede tener consecuencias graves en la integridad y salud física y/o psíquica y emocional del menor, aun

---

"...

**"IV. La medida de internamiento se impondrá de manera excepcional** y en ningún caso a adolescentes menores de catorce años de edad. ..."

<sup>19</sup> **"Artículo 123.** Al imponerse la medida de internamiento permanente, se computará como parte del cumplimiento de la misma, el tiempo de internamiento provisional que se le haya aplicado al adolescente."

<sup>20</sup> **"Artículo 11.** Los adolescentes y adultos jóvenes sujetos a las medidas previstas en esta ley, tienen derecho a:

"...

**"XIX. No ser aislados salvo en aquellos casos en que sea estrictamente necesario para evitar o resolver actos de violencia grave, generalizada o amotinamiento en los que el adolescente o adulto joven esté directamente involucrado.** En ningún caso el aislamiento implicará incomunicación.

**"XX. El adolescente o adulto joven aislado tiene derecho a que la unidad especializada resuelva a la brevedad sobre la duración de esta medida disciplinaria, quien dentro del término de veinticuatro horas, deberá informar al Juez de Audiencia para Adolescentes su determinación. ..."**



cuando se lleve a cabo con cierto grado de comunicación. Adicionalmente, en los párrafos 336 a 350 de la sentencia, **se expusieron diversos argumentos tendientes a demostrar que la ley sufre una ausencia importante de regulación en torno a la figura de aislamiento, destacándose que no se regula su duración máxima, condiciones o grado de incomunicación.**

Sobre este punto, a pesar de que coincido con la decisión mayoritaria en el sentido de declarar la invalidez de las fracciones impugnadas, **considero que el estudio debió limitarse a reconocer que en el ámbito internacional existe una prohibición expresa, absoluta e inequívoca respecto del aislamiento como medida disciplinaria;** la cual se desprende –en primer término– de la regla 67 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, donde se dispone que:

"Estarán **estrictamente prohibidas** todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y **las penas de aislamiento** o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción **que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor ...**" (Énfasis añadido)

En la misma línea, dentro de su Observación General No. 10, el Comité de los Derechos del Niños señaló que:

"[t]oda medida disciplinaria debe ser compatible con el respeto de la dignidad inherente del menor y con el objetivo fundamental del tratamiento institucional; deben prohibirse terminantemente las medidas disciplinarias que infrinjan el artículo 37 de la convención, en particular los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y **las penas de aislamiento o de celda solitaria**, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental o el bienestar del menor."

(párrafo 89)

Estos criterios fueron adoptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos, la cual ha sido enfática en cuanto a que están **estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluida la reclusión en aislamiento**, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Véanse el *Asunto de los Niños y Adolescentes Privados de Libertad en el "Complexo do Tatuapé" da FEBEM respecto Brasil*, de 30 de noviembre de 2005; *Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil*, de 26 de abril de 2012.



Al respecto, cabe recordar que de conformidad con lo resuelto en la **contradicción de tesis 293/2011**,<sup>22</sup> los criterios interpretativos de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos gozan de carácter vinculante respecto de aquellos casos suscitados en México aunque éste no haya sido parte de la controversia en la que haya tenido lugar el fallo. En ese mismo sentido, se resolvió que conforme al artículo 1o. constitucional, cuando se susciten conflictos respecto a cómo interpretar un derecho humano en específico, los operadores jurídicos deberán atender, en cumplimiento al principio *pro persona*, a las interpretaciones que resulten más amplias o menos restrictivas para los derechos de las personas. Así, dicho precedente concluye que la jurisprudencia interamericana es vinculante para los Jueces nacionales cuando resulte más favorable.

Bajo estas premisas, contrario a lo que parece transmitir la sentencia, considero que el vicio de constitucionalidad de la norma no radicaba en su deficiente regulación sino en permitir la aplicación de la medida disciplinaria de aislamiento. En este sentido, considero que las razones para declarar la invalidez de esta medida debieron haberse limitado a señalar que dentro del ámbito del derecho internacional reconocido por nuestro país, así como de los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, **se ha determinado que la medida analizada debe estar estrictamente prohibida en tratándose de menores de edad.**

Por lo anterior, me aparto de lo señalado en la sentencia dentro de los párrafos 336 a 350, en los que se desarrollan diversos argumentos para sostener que la medida analizada se encuentra regulada de forma indebida e insuficiente. A mi juicio, esto podría dar lugar a interpretarse en el sentido de que si las autoridades regularan de mejor manera la medida, ésta podría llegar a ser constitucionalmente válida, lo cual sería inaceptable en atención a la prohibición absoluta e inequívoca dentro del marco internacional a la que he hecho referencia en el presente apartado.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 2019.

Este voto se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>22</sup> Aprobado por este Tribunal Pleno en sesión pública de 3 de septiembre de 2013.



**I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE SU DIGITALIZACIÓN EN DISCO COMPACTO, AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD EN LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN MATERIA DE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATENO, ATLEQUIZAYAN, ATZALA, ATZITZIHUACAN, ATZITZINTLA, CAMOCUAUTLA, COHETZALA, COHUECAN, COXCATLÁN, COYOMEAPAN, CUETZALAN DEL PROGRESO, CHICONCUAUTLA Y CHIGMECATITLÁN, 20, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMOZOC Y 22, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTINCHÁN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATENO, ATLEQUIZAYAN, ATZALA, ATZITZIHUACAN, ATZITZINTLA, CAMOCUAUTLA, COHETZALA, COHUECAN, COXCATLÁN, COYOMEAPAN, CUETZALAN DEL PROGRESO, CHICONCUAUTLA Y CHIGMECATITLÁN, 20, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMOZOC Y 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTINCHÁN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES II Y III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATENO, ATLEQUIZAYAN, ATZALA, ATZITZIHUACAN, ATZITZINTLA, CAMOCUAUTLA, COHETZALA, COHUECAN, COXCATLÁN, COYOMEAPAN, CUETZALAN DEL PROGRESO, CHICONCUAUTLA Y CHIGMECATITLÁN, 20, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMOZOC Y 22, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTINCHÁN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).**



**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ RESPECTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL QUE VINCULAN, EN LO FUTURO, AL CONGRESO DEL ESTADO A ABSTENERSE DE REPETIR LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS INVALIDADAS, YA SEA EN LA LEY DE HACIENDA O EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIONES II Y III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATENO, ATLEQUIZAYAN, ATZALA, ATZITZIHUACAN, ATZITZINTLA, CAMOCUAUTLA, COHETZALA, COHUECAN, COXCATLÁN, COYOMEAPAN, CUETZALAN DEL PROGRESO, CHICONCUAUTLA Y CHIGMECATITLÁN, 20, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMOZOC Y 22, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTINCHÁN, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por el que emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán; 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc y; 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, todas para el ejercicio fiscal 2019; del Estado de Puebla.



## I. Trámite

### 1. **Presentación del escrito y autoridades (emisoras y promulgadoras).**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas normas.<sup>1</sup> Señaló como autoridades emisoras y promulgadoras al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.<sup>2</sup>

**2. Normas generales impugnadas.** La Comisión actora impugnó el artículo 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán, todas para el ejercicio fiscal 2019; el artículo 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc, para el ejercicio fiscal 2019 y, finalmente, el artículo 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, para el ejercicio fiscal 2019.

**3. Concepto de invalidez.** El promovente, en su único concepto de invalidez, manifestó que las normas impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal. De igual forma, sostuvo que vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública y de máxima publicidad de la información. La Comisión actora afirmó que la fijación del costo de la reproducción en disco compacto no fue realizado conforme una base objetiva y razonable.<sup>3</sup> Solicitó expresamente que, en caso de determinar la invalidez de las normas, se fije efectos vinculantes para que el órgano legislativo se abstenga de emitir tales normas en un futuro.<sup>4</sup>

**4. Parámetro normativo cuya vulneración se aduce.** Los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>1</sup> El dieciocho de enero de dos mil diecinueve, véase sello fechador al reverso de la foja 35 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> *Ibíd*, foja 2.

<sup>3</sup> *Ibíd*, fojas 12 a 31.

<sup>4</sup> *Ibíd*, fojas 31 y 32.



5. **Admisión y trámite en la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor.<sup>5</sup> El Ministro instructor admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley.<sup>6</sup>

6. **Informe del Poder Legislativo.**<sup>7</sup> El Congreso del Estado de Puebla señaló en su informe que se actualiza una causal de improcedencia en tanto sólo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (y no la Comisión actora) tiene legitimación para impugnar normativa que vulnere el derecho de acceso a la información.

7. Aunado a lo anterior, sostuvo que el Congreso de Puebla tenía competencia para establecer los derechos para financiar el gasto público local. Añade que, en todo caso, se está ante un conflicto de normas de la misma jerarquía, a saber, entre lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 115 constitucionales, pues los Municipios tienen derecho a percibir ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y en el caso, se trata de las contribuciones previstas en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

8. Aduce que debe tomarse en cuenta que la decisión que sea tomada repercutirá en materia de gasto, puesto que, en las leyes impugnadas se encuentra la estimación de ingresos para el ejercicio fiscal 2019, que debe ser congruente con el presupuesto de egresos aprobado. Al aprobar los artículos impugnados de las leyes de ingresos materia de la presente acción, se tomó en cuenta el impacto presupuestario del proyecto sometido a votación. Asimismo, que el cobro planteado se encuentra apegado a derecho.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Proveído de veintidós de enero de dos mil diecinueve. Cuaderno en que se actúa, fojas 59 y 60.

<sup>6</sup> Proveído de seis de marzo de dos mil diecinueve. *Ibíd*, fojas 61 a 64. Es decir, se requirió los respectivos informes con copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, incluyendo las iniciativas, dictámenes de comisiones, actas de las sesiones en que se haya aprobado, en que conste la votación de los integrantes del órgano legislativo, y Diario de Debates, al Poder Legislativo del Estado de Puebla, así como requirió al Poder Ejecutivo de la entidad, ejemplares del Periódico Oficial de la entidad en el que conste su publicación.

<sup>7</sup> Informe entregado el quince de abril de dos mil diecinueve. *Ibíd*, fojas 59 a 184.

<sup>8</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 141, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 162, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso



**9. Informe del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo del Estado solicitó en su informe,<sup>9</sup> que los Ayuntamientos de los Municipios, cuyas leyes se impugnan, sean llamados para que comparezcan a dilucidar sus derechos, toda vez que tienen interés jurídico en el presente asunto.<sup>10</sup>

10. Por otra parte, aduce que deberá declararse la validez de los preceptos impugnados. Refiere que es obligación de todo mexicano la contribución al gasto público, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Sostiene que el cobro impugnado no excede el parámetro permisible de los artículos 17 y 141 de la Ley General de Acceso a la Información. Refiere de igual forma que la Comisión actora no demostró la ausencia de correlación entre el costo del material y la base objetiva y razonable.

**11. Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>11</sup>

## II. Presupuestos procesales

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente<sup>12</sup> para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, promovida de forma oportuna.<sup>13</sup> Aunado a ello, la Comisión Nacional de los Derechos

---

a la Información Pública del Estado de Puebla, así como de los artículos 16 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

<sup>9</sup> Informe entregado el dieciséis de abril de dos mil diecinueve. Fojas 193 a 201 del expediente en que se actúa.

<sup>10</sup> Ya que son ellos quienes realizaron sus iniciativas de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve; manejan, administran y ejercen libremente su hacienda y, la afectación de los ingresos de la hacienda pública municipal sólo es posible con la autorización de las dos terceras partes del Cabildo correspondiente.

<sup>11</sup> Proveído de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve. Foja 519 del cuaderno en que se actúa.

<sup>12</sup> De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>13</sup> El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional establece un plazo de treinta días naturales para promover acción de inconstitucionalidad. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el diecinueve de diciembre



Humanos tiene legitimación expresa<sup>14</sup> en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y cumple su acotación material, pues aduce controvertir normas que vulneran derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

### III. Causas de improcedencia

13. La autoridad emisora hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de la Comisión actora. A su juicio, la legitimación concedida en acción de inconstitucionalidad al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es exclusiva en impugnaciones relativas al derecho de acceso a la información. Es infundada la causal.

14. Como hemos referido en ocasiones anteriores, *inter alia* la acción de inconstitucionalidad 13/2019, la legitimación prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional a ciertos órganos constitucionales autónomos en su materia específica es coexistente con la del resto de sujetos legitimados. Por tanto, el hecho de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales cuente con legitimación en tal materia, no excluye la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando ésta plantee violaciones a los derechos humanos, como acontece en la especie.

---

de dos mil dieciocho. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del jueves veinte de diciembre de ese mismo año al viernes dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Es oportuna la demanda presentada el viernes dieciocho de enero de dos mil diecinueve ante este Alto Tribunal. Véase foja 35 vuelta del cuaderno en que se actúa.

<sup>14</sup> De igual forma, este Tribunal Pleno observa que la demanda se encuentra signada por persona que acredita la representación del órgano legitimado con documental idónea. Esto es, suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, acreditando su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República. Véase foja 36 del expediente en que se actúa. Se invoca como hecho notorio el reconocimiento de su representación y de la documental exhibida en diversas acciones de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal. Entre los muchos precedentes, véase la acción de inconstitucionalidad 13/2019. El citado funcionario cuenta con facultades de representación en este proceso en atención a lo dispuesto en los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 18 de su Reglamento Interno y, 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



#### IV. Estudio

15. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna dieciséis porciones normativas correspondientes a dieciséis normas diversas, pero de contenido idéntico. De hecho, catorce de ellas tienen exactamente la misma numeración (artículo 23, fracción III, de la ley respectiva). Por su parte, sólo la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc y la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán varían su numeración (signándolos, respectivamente, como artículo 20, fracción III y artículo 22, fracción III, de las correspondientes leyes de ingresos). En obvio de repeticiones, se transcribe el texto del artículo coincidente en todas las normas:

Artículo 23, fracción III.<sup>15</sup>

"La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes:

"...

**"I. Disco compacto \$55.00."**

16. En su concepto de invalidez sostiene que las normas vulneran el derecho de acceso a la información por las razones indicadas precedentemente. El concepto de invalidez es fundado.

17. Esta Suprema Corte recuerda que en las acciones de inconstitucionalidad 5/2017 y 13/2018 y su acumulada 25/2018 ha sentado el parámetro constitucional relativo al derecho de acceso a la información, así como el principio

---

<sup>15</sup> Esta numeración corresponde a las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán. Como ha sido precisado, en el caso de Amozoc, la numeración corresponde al artículo 20, fracción III y, en el caso de Cuautinchán, artículo 22, fracción III, en ambos casos de su respectiva Ley de Ingresos.



de gratuidad previsto en el artículo 6o, fracción III, de la Constitución General. Aunado a ello, en la acción de inconstitucionalidad 13/2019,<sup>16</sup> este Tribunal Pleno resolvió una acción de inconstitucionalidad, respecto de normas de contenido idéntico a las aquí impugnadas del propio Estado de Puebla. Ante el contenido idéntico de las normas, este Tribunal Pleno reitera su doctrina.

18. Así, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, se reitera que el derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado, respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Al respecto, exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

19. A través de la reforma a los artículos 6o. y 73 de la Constitución Federal, publicada el siete de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación, el Constituyente buscó definir los alcances y directrices de los principios que rigen en la materia, como el de gratuidad y máxima publicidad. Así, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la que el Constituyente plasmó diversos principios que rigen el derecho que tutela, entre los que destaca el de gratuidad en el acceso a la información pública.

20. De los trabajos legislativos se advierte que el Constituyente determinó indispensable establecer los principios en el ejercicio del derecho en estudio, los cuales, indicó, se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados, consistentes en la publicidad de la información, máxima publicidad y disponibilidad de la información, principio de gratuidad y ejercicio sin condicionantes artificiales, así como el relativo a documentar la acción gubernamental.

21. En relación con el principio de gratuidad, se hizo énfasis en qué constituye un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso

---

<sup>16</sup> Hay diversos precedentes en que se han igualmente analizado normas restrictivas del derecho de acceso a la información por ausencia de un parámetro objetivo en el mecanismo de reproducción. Reiteramos nuestra doctrina *inter alia*, en las acciones de inconstitucionalidad 15/2019 y 20/2019.



a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues tiene como finalidad que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información, así, precisó que sólo podrán realizarse cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, así como los derechos relativos a la expedición de copias certificadas, conforme a la normatividad aplicable. El principio de gratuidad quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

22. El Tribunal Pleno estimó que el Texto Constitucional es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad en el acceso a la información pública es categórica, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado; en ese sentido, calificó fundados los conceptos de invalidez, porque el cobro por la búsqueda de información pública, implica contravención al artículo 6o. constitucional, en tanto que únicamente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

23. De igual forma, manifestamos que, con base en lo que establecen los artículos 1o., 2, 17, 124, 133 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los diversos 5 y 28 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exige su cobro.

24. De igual forma, afirmamos que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos. Para ello debe analizarse si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

25. Estos costos, afirmamos, no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información. De esta manera, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información debe ser entregada sin costo a éste. Además, se precisó que la Ley General de Transparencia prevé que, en la determinación de las cuotas se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información. Las cuotas se establecen en la Ley Federal de Derechos, salvo que la ley no le sea aplicable a los sujetos obligados, en cuyo caso las cuotas no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.



26. Con base en ello, en la acción de inconstitucionalidad 13/2019, este Tribunal Pleno determinó que eran inválidos diversos artículos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Puebla que obligaban a pagar un derecho de 55 pesos (cantidad coincidente con la impugnada), porque ni de las leyes ni de los procedimientos o antecedentes legislativos se advierte que las cuotas establecidas tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos. Ello pues afirmamos que recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información.

27. Sentado el anterior parámetro, únicamente resta a este Tribunal Pleno determinar si en la presente acción se esgrimieron razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

28. En la especie, el legislador no estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información, lo que deviene en su inconstitucionalidad.

29. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos impugnados sin que sea menester analizar el resto de los conceptos de invalidez, ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas impugnadas.

## V. Efectos.

30. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, en vía de consecuencia, se extienden los efectos de la declaratoria de invalidez a todas aquellas disposiciones que prevean supuestos similares a los invalidados.<sup>17</sup> En ese sentido, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a las siguientes disposiciones:

<sup>17</sup> Apoya la determinación la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.



Municipio (s)	Artículos invalidados por extensión
<b>Ley de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán, todos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019</b>	<b>"Artículo 23.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: "... <b>"II.</b> Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."
<b>LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMOZOC, PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019</b>	<b>"Artículo 20.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: "... <b>"II.</b> Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."
<b>Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019</b>	<b>"Artículo 22.</b> La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las Dependencias de la Administración Pública Municipal o a sus organismos, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla será gratuita, salvo que para su entrega se requiera su impresión o almacenamiento, en cuyo caso se causarán y pagarán de conformidad con las cuotas siguientes: "... <b>"II.</b> Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00."

31. Las declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de Puebla. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en



lo futuro el Congreso del Estado de Puebla deberá abstenerse de establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información en términos de lo resuelto en el presente fallo. Lo anterior conforme a los precedentes acciones de inconstitucionalidad 11/2017,<sup>18</sup> 4/2018<sup>19</sup> y 13/2018 y su acumulada 25/2018<sup>20</sup> y 13/2019.<sup>21</sup>

32. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado,

### Resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc, y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, todas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad fede-

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

<sup>19</sup> Resuelta el tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

<sup>20</sup> Resuelta el seis de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

<sup>21</sup> Resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve 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 en relación con los efectos de vinculación a futuro.



rativa el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado IV de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán, 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc y 22, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, todas del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado V de esta determinación.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado V de esta ejecutoria.

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

**Notifíquese** por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla, Chigmecatitlán, Amozoc y Cuautinchán, todos del Estado de Puebla y archívese el expediente como concluido.

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

**En relación con el punto resolutive primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, al trámite, a los presupuestos procesales y a las causas de improcedencia.



### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán, 20, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc y 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, todas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Atlequizayan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Camocuautla, Cohetzala, Cohuecan, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Coyomeapan, Cuetzalan del Progreso, Chiconcuautla y Chigmecatitlán, 20, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc y 22, Fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, todas del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Pardo Rebolledo voto en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativos a los efectos, consistentes en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en



este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal, esto es, establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información.

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

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

#### **En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso.

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 13 de marzo de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 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 noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**Segunda Parte**  
PRIMERA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR REITERACIÓN

**EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS SIN PREVIA INVESTIGACIÓN O ESFUERZO DE BÚSQUEDA DEL DOMICILIO CORRECTO DEL DEMANDADO. EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 1070 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE LO PERMITE CUANDO EL DOMICILIO PACTADO EN EL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN, NO CORRESPONDA AL DE LA DEMANDADA, ES INCONSTITUCIONAL.**

AMPARO EN REVISIÓN 617/2019. LAURO JOAQUÍN CÓRDOVA CARREÓN Y OTRA. 4 DE MARZO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA.

### V. Competencia

18. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal, 83 de la Ley de Amparo, 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; lo anterior, en atención a que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se reclamó la inconstitucionalidad del artículo 1070, párrafo



quinto, del Código de Comercio. Asimismo, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## VI. Legitimación y oportunidad del recurso de revisión

19. Este Alto Tribunal estima innecesario pronunciarse sobre estos aspectos, toda vez que los mismos fueron abordados por el Tribunal Colegiado de Circuito que previno sobre el asunto.

## VII. Elementos necesarios para resolver

20. A fin de resolver el presente recurso de revisión, se estima pertinente resumir los conceptos de violación que hizo valer la parte quejosa en su escrito de demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida, los agravios formulados por la autoridad recurrente, así como lo resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento:

21. **Conceptos de violación.** En el escrito de demanda de amparo que presentó la parte quejosa, esgrimió tres conceptos de violación, en el primero de ellos, controvertió la inconstitucionalidad del artículo 1070, párrafo quinto, del Código de Comercio, aduciendo, al respecto, lo siguiente:

- La disposición impugnada violenta las formalidades esenciales del procedimiento, así como los derechos fundamentales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica que deben regir el acto de emplazamiento, dada su trascendencia en el procedimiento, además del legítimo derecho de defensa, ello, al establecer la facultad al juzgador para que ordene el emplazamiento a juicio por edictos de un gobernado, sin exigir al juzgado que se cerciore y agote previamente los medios a su alcance tendientes a localizar el lugar donde habite la persona, tal como lo señalan los diversos párrafos del artículo 1070 del Código de Comercio.

- El párrafo controvertido favorece prácticas desleales y dolosas de la parte actora, ya que una vez que el actuario determina que no localizó el domicilio del demandado, y el mismo había sido pactado en el contrato base de la acción, solamente se necesita la solicitud del actor para que el juzgador ordene el emplazamiento por edictos sin ningún requisito previo, pudiendo suceder que



el actor dolosamente omita el domicilio del demandado; de ahí que deban agotarse previamente los medios al alcance del Juez de instancia para ubicar al demandado.

- Para no violentar la garantía de audiencia, en el supuesto de que se ignore el domicilio del demandado, debe atenderse a los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 1070 en cita, previamente a emplazar por edictos; mas no como se dispone que basta con la solicitud de la parte actora para que proceda el mismo, sin que expresamente manifieste que desconoce el domicilio del demandado y sin que sea suficiente con la constancia del actuario ejecutor.

- Si bien es cierto que el párrafo impugnado señala expresamente que no se recabe la información a que se refieren los otros párrafos, es inconcuso que la interpretación del artículo reclamado en su conjunto, insertado en el marco de la garantía de audiencia, conlleva concluir que previamente al emplazamiento por edictos deben agotarse los medios al alcance del Juez de instancia para localizar al demandado y así tener certeza plena de que se ignora su domicilio, pues el emplazamiento es el acto más importante dentro del procedimiento.

- El artículo que se reclama de inconstitucional violenta las garantías de audiencia y legalidad, consagradas en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, el cual prevé que previo al acto privativo se debe cumplir con las formalidades esenciales de procedimiento.

- La parte quejosa refiere que este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1397/2015, determinó que la porción normativa impugnada es inconstitucional, al no garantizar plenamente el derecho de una persona a ser oída y vencida en juicio; conclusión que se reiteró en los amparos en revisión 810/2016 y 130/2017.

- Señala la parte quejosa que esta Primera Sala ha estimado que si bien la notificación por edictos constituye una forma legal aceptada para la realización de notificaciones, dicha vía se entiende reservada para aquellos casos en que, tras un esfuerzo de búsqueda del domicilio correcto en que pueda ser notificado un individuo, no sea posible ubicar al mismo; de ahí que tal vía sea excepcional, pues sin un correcto emplazamiento las partes no podrán ser oídas y vencidas en juicio.



- Asimismo, refiere que esta Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 130/2017, sostuvo que resulta intrascendente si la primera notificación se intenta realizar en el domicilio particular de una persona o en un domicilio convencional pactado por las partes, pues en ambos casos se exige que la autoridad judicial tenga certeza de que el emplazamiento al demandado se realizará de forma eficiente; de ahí que lo correcto y obligado para todo Juez es investigar hasta donde sea posible tal domicilio antes de notificar por edictos.

- El párrafo impugnado es inconstitucional y violatorio de las garantías establecidas en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales, al infringir flagrantemente en su perjuicio los derechos humanos de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

- Refiere que la importancia y trascendencia del emplazamiento han sido reiteradamente reconocidos por este Alto Tribunal, pues se ha señalado que la falta de emplazamiento o su defectuosa práctica constituyen la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, puesto que da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio.

- Considera que se violaron en su perjuicio los numerales 1o., 14 y 16 constitucionales, que consagran los derechos humanos de seguridad jurídica y legalidad de los actos de autoridades, toda vez que jamás fueron debidamente emplazados a juicio.

- Se transgrede en su perjuicio el principio pro persona, pues el Juez de la causa, al ordenar la notificación por edictos, dejó a los demandados en total estado de indefensión para llevar a cabo una correcta defensa en atención a su derecho de audiencia, ya que dicha autoridad debió allegarse de mayores elementos de búsqueda y aplicar los cuatro primeros párrafos del artículo 1070 en cita.

- Finalmente, considera inconstitucional el párrafo reclamado, porque el legislador sanciona con la pérdida de un derecho constitucional, al establecer que si se señala domicilio convencional obliga a la parte que lo proporciona a quedarse inmóvil, es decir, lo obliga a dejarlo indefinido; en consecuencia, el domicilio convencional no necesariamente debe entenderse como domicilio procesal, aunque existiere referencia expresa de ello en un convenio, pues lo cierto



es que tanto el domicilio particular como el convencional son susceptibles de cambio en el tiempo y no por ello ser necesariamente indefinido.

22. **Sentencia del Juez de Distrito.** En la resolución respectiva, se determinó sobreseer por una parte y otorgar el amparo solicitado por otra, con base en las consideraciones que se refieren a continuación:

TERCERO.—No es cierto el acto que se reclama de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, consistente en la expedición del Código de Comercio, específicamente, el artículo 1070, párrafo quinto, pues así lo manifestaron dichas autoridades y así se advierte de la propia norma en cita.

Tampoco son ciertos los actos reclamados al presidente de la República, consistentes en la sanción y orden de publicación del ordenamiento antes citado, pues así lo manifestó al rendir su informe justificado.

En consecuencia, se sobresee en el presente juicio respecto del acto reclamado a la autoridad precisada en el párrafo que antecede.

SÉPTIMO.—El Juez de Distrito consideró que, conforme a la causa de pedir, era sustancialmente fundado el primer concepto de violación.

Toda vez que, al constituir el emplazamiento de la parte demandada al juicio natural, una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión, por tratarse de la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento, al afectar la oportunidad de alegar, así como de ofrecer y desahogar pruebas.

Considera que el párrafo controvertido debe ser interpretado conforme a los alcances del derecho fundamental de audiencia que se consagra en el artículo 14 de la Ley Fundamental; de ahí que la correcta interpretación de ese precepto conduce a determinar que, a fin de practicar el emplazamiento por edictos, es menester que se ignore el domicilio de la persona a notificar, y es indispensable que ese desconocimiento sea general o absoluto; de tal forma que se haga imposible su localización.



En este contexto, el Juez, en ejercicio de su prudente arbitrio, debe agotar una auténtica investigación con el propósito de obtener cuanto dato sea útil para conocer su domicilio y sólo cuando esa ignorancia resulte absoluta, a grado tal que no sea posible la localización de la persona que deba ser notificada, pueda ordenar que la notificación se haga por edictos.

Además, no debe bastar el informe de una sola autoridad o institución para que se proceda a la notificación por edictos, sino que, aplicando las reglas de la lógica y máximas de la experiencia, debe evaluarse si las autoridades o instituciones en las que se indagó el domicilio del demandado, son las idóneas para poder evidenciar que el domicilio de la persona a notificar es incierto o desconocido; de manera que no quede duda de que se agotaron las diligencias necesarias y previstas en la ley para cumplir con el emplazamiento de dicho demandado.

En atención a lo anterior, es inconcuso que la interpretación del numeral en comento, insertado en el marco del derecho de audiencia, indudablemente conlleva a concluir que: previamente al emplazamiento por edictos, debe investigarse por los medios de que disponga el órgano jurisdiccional el domicilio del demandado; de ahí que resulte inconstitucional el párrafo quinto del artículo 1070 del Código de Comercio, que señala que podrá emplazarse por edictos, sin necesidad de investigación alguna, cuando las partes hayan pactado un domicilio convencional para recibir notificaciones y que éste no corresponda al del demandado, lo cual es contrario a la *ratio legis* de la garantía de audiencia tutelada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que radica en el hecho de que el demandado tendrá noticia cierta del inicio de un juicio instado en su contra, del contenido de la demanda y de las consecuencias si no comparece a contestarla.

Lo anterior, ya que autoriza al juzgador a no investigar el domicilio del demandado, lo cual es contrario a la intención del Constituyente en torno al derecho fundamental de audiencia previa, pues no debe perderse de vista la naturaleza de la diligencia a practicar, esto es, el llamamiento a juicio y el deber de respetar el derecho fundamental de debido proceso legal consagrada en el artículo 14 constitucional.



Máxime cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el emplazamiento del demandado al juicio natural constituye una formalidad esencial del procedimiento, por ser necesario para una adecuada defensa; de ahí que dicha salvedad devenga inconstitucional.

A mayor abundamiento, lo que se sostiene en el fallo es que la notificación por edictos debe utilizarse únicamente como vía de excepción, así se trate de domicilio particular o de domicilio convencional, pues en ambos casos lo que se debe buscar es asegurar la mayor eficiencia posible en el emplazamiento, pues sólo así podrá respetarse plenamente la garantía de audiencia previa.

De lo contrario, se estaría avalando una sanción indebida y desproporcionada que destruiría o mermaría injustificadamente el derecho de audiencia previa, pues el hecho de que las partes tengan derecho a señalar un domicilio convencional, no debe entenderse como un factor procesalmente vinculatorio, del cual dependa necesariamente la certeza de una notificación, pues en todo caso, el señalamiento de un domicilio convencional puede facilitar la localización del demandado, pero no dar certeza en ninguna forma de que en el momento de la demanda, éste sigue siendo invariable e ineludiblemente el domicilio correcto de la parte a notificar.

Además, puede ocurrir que, incluso, si exista una notificación entre las partes del cambio de un domicilio convencional, pero el precepto declarado inconstitucional no considera ni siquiera dicha posibilidad, pues ordena notificar en el domicilio pactado en el documento base de la acción y sanciona con la notificación por edictos sin investigación previa, si éste no resulta correcto o vigente, lo que implica que no corresponda al domicilio de la demandada y que, finalmente, se desconozca o ignore un domicilio cierto en ese momento, lo que, sin duda, justifica que también se realice la investigación respectiva.

Ello no afecta la libertad contractual de las partes para designar domicilios convencionales para el cumplimiento de determinadas obligaciones extraprocerales, pero cuando se trate de la defensa en juicio, si bien el domicilio convencional puede resultar útil, no debe ser condicionante del absoluto respeto que debe existir a la garantía de audiencia que exige, como se ha dicho, absoluta certeza en el domicilio procesal en que una parte sea llamada a juicio, sin perjuicio de que en algunos casos dicho llamamiento pueda realizarse por edic-



tos, pero siempre y cuando, antes del uso de dicha vía excepcional de emplazamiento, se agote la investigación cualitativa pertinente del domicilio de quien debe ser oído y vencido en juicio.

Desde luego, una notificación a juicio en un domicilio convencional previamente pactado será válida, pero siempre y cuando en dicho domicilio sea posible realizar eficientemente el emplazamiento, pero si intentado éste, el domicilio convencional resulta incorrecto o no vigente, la garantía de audiencia previa sólo puede garantizarse si se realiza un esfuerzo de investigación del domicilio correcto, antes de llegar al extremo de imponer una notificación por la vía excepcional de los edictos.

En suma, estima que el quinto párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio resulta inconstitucional y violatorio del derecho fundamental de audiencia previa y, por consecuencia, de las garantías de legalidad y debido proceso, protegidas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Lo expuesto ya fue materia de estudio en el sentido que se concluye en los amparos en revisión 1397/2015, 810/2016 y 130/2017, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Juez de Distrito concedió el amparo y lo hizo extensivo respecto de los demás actos reclamados en el juicio natural, la concesión referida tuvo como efectos la abstención de aplicar a los quejosos en el presente y en el futuro el párrafo reclamado y para que el Juez de primera instancia dejara insubsistente todo lo actuado en el juicio ejecutivo mercantil a partir de la razón levantada por el actuario respecto de la imposibilidad que tuvo para emplazar a los demandados, así como la orden de emplazamiento por edictos, la propia notificación por edictos practicada y los demás actos subsecuentes a ello.

23. **Recurso de revisión.** En el escrito respectivo, la representante del presidente de la República hace valer los siguientes argumentos:

a) En su **único agravio** la parte recurrente aduce que es ilegal la sentencia constitucional que reclama, pues de prevalecer el criterio del a quo se estaría haciendo letra muerta la reforma al Código de Comercio, en virtud de que se dejaría de observar el objetivo de la modificación al precepto reclamado, esto



es, la protección del principio de justicia pronta y expedita para los justiciables. Ello, ya que el párrafo quinto controvertido no viola el derecho de audiencia como consideró el a quo, al hacer una interpretación errónea del precepto.

b) Aduce que en el párrafo de mérito se establece con claridad que, mientras un litigante no hiciere sustitución del domicilio en donde se deban practicar las diligencias o notificaciones personales, seguirán haciéndose en el que para tal fin hubiere señalado, por lo que aun cuando se impugne el quinto párrafo de referencia, el párrafo sexto también da certeza de que el domicilio convencional prevalecerá mientras éste no haya sido cambiado, situación que no se demostró, por lo que el Juez no debió efectuar una indebida interpretación del artículo controvertido.

c) Precisa la recurrente que del artículo 34 del Código Civil Federal se deduce que el criterio de notificar única y exclusivamente al demandado en el domicilio real de éste para que surta efectos legales, es inadecuado, ya que si bien es cierto que las normas del procedimiento son de carácter imperativo y de orden público no pudiendo renunciarse a ellas, también lo es que el citado código, en su título tercero, denominado "Del domicilio", permite que se designe un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones. Por tanto, en caso de ser designado un domicilio convencional por las partes, éste debe ser respetado para efectos del emplazamiento antes que cualquier otro, sin que esto represente una alteración, modificación o renuncia a las normas del procedimiento.

d) Aduce la recurrente que si lo que pretende tutelar el Juez es el derecho fundamental de audiencia de la parte demandada, debe concluirse que el emplazamiento practicado por edictos es válido, toda vez que las partes designaron un domicilio convencional en el documento base de la acción como aquel en donde deberían ser buscados para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, el cual se demostró no fue cambiado. De ahí que el párrafo quinto del artículo 1070 del Código de Comercio no vulnera el derecho de audiencia, pues se llevó a cabo la notificación en el domicilio que se designó como convencional.

e) Señala que el artículo 1070 del código en cita establece los casos en que procederá la notificación por edictos, pero no prevé una generalidad en cuanto



al procedimiento de investigación, pues precisa de forma clara que ese procedimiento sólo se llevará a cabo cuando se desconozca el domicilio del emplazado, lo que no sucede con el párrafo quinto del artículo de referencia, al establecer un supuesto distinto, que es la notificación del emplazado cuando se tenga conocimiento de un domicilio convencional, previamente señalado por las partes; domicilio el cual debe asumirse que fue señalado de buena fe, al haber existido voluntad para convenir y suscribir dicho documento, en atención al principio de la autonomía de la voluntad de las partes, pues son éstas quienes acuerdan su contenido y efectos.

24. **Sentencia del Tribunal Colegiado de Circuito.** En la resolución respectiva, el Tribunal Colegiado determinó:

Que se surte la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que subsiste el tema de constitucionalidad del artículo 1070, párrafo quinto, del Código de Comercio reclamado, sin que se actualicen los supuestos requeridos para que conozca del asunto un Tribunal Colegiado de Circuito.

Ello, pues el Juez de Distrito concedió la protección constitucional solicitada por los quejosos, al considerar que la porción normativa del artículo reclamado infringía el principio fundamental de audiencia previa y, por consecuencia, las garantías de legalidad y debido proceso, contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, dado el hecho de que el quinto párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio contempla el emplazamiento por edictos cuando no sea posible realizar la notificación en el domicilio convencional previamente pactado en el documento base de la acción, sin que se investigue el domicilio correcto de la persona a notificar.

Considera que, en el caso, subsiste el tema de constitucionalidad, pues en los agravios el recurrente formula argumentos en contra de la concesión del amparo respecto del precepto legal reclamado.

Señala que además sobre el artículo 1070, párrafo quinto, del Código de Comercio, no existe, hasta ese momento, jurisprudencia definida por la



Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni se detectó la existencia de tres precedentes en que el Máximo Tribunal o las Salas se hubiesen pronunciado al respecto, en el mismo sentido y de manera ininterrumpida, en los que no se hubiere alcanzado votación idónea para integrar jurisprudencia, pues dicha situación se verificó en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, si bien existen cuatro precedentes en los que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en cuanto al tema de que se trata, en el mismo sentido y de manera ininterrumpida (amparo en revisión 1397/2015, amparo en revisión 810/2016, amparo en revisión 130/2017 y amparo en revisión 1032/2017), en éstos sí se alcanzó votación idónea para integrar jurisprudencia.

Por consiguiente, para efectos del análisis de la cuestión de constitucionalidad referida, ese órgano colegiado consideró que debían remitirse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, si lo estimaba procedente, conociera del asunto.

## VIII. Estudio

25. Previo al estudio de los agravios que esgrimió la parte recurrente, precisa constatar que se atendieron a todas las causales de improcedencia que hicieron valer las autoridades responsables, sin que sea óbice que el Tribunal Colegiado, en su sentencia emitida el veintiséis de julio de dos mil diecinueve en el amparo en revisión 33/2019, precisara que no existía algún motivo de improcedencia del que debiera ocuparse, ni de oficio se advertía alguno, además de que en sus agravios la parte recurrente tampoco hizo valer alguna causal de improcedencia que debiera examinarse.

26. Lo anterior, con el propósito de poder efectuar el estudio del tema de constitucionalidad materia del presente amparo en revisión, con la certeza de que no se desatendió alguna causa de improcedencia que obstaculice el estudio de referencia. Para tal efecto, a continuación, se precisan las causales de improcedencia que adujeron las autoridades responsables y su estatus:



Autoridad responsable	Causal de improcedencia	Estatus
a) Coordinadora general de la Central de Actuarios Ejecutores y Notificadores del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora.	No esgrimió alguna	
b) Juez Primera de Primera Instancia de lo Mercantil del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora.	No esgrimió alguna	
c) Cámara de Senadores.	Aduce que la sola discusión, votación y aprobación de las reformas al Código de Comercio, en específico, el párrafo reclamado, no le causa afectación alguna en los intereses jurídicos de la parte quejosa.	El Juez de Distrito sobreseyó al respecto.
d) Cámara de Diputados.	Señala que no son ciertos los actos que se le reclaman respecto de la discusión, aprobación y expedición del Código de Comercio, en específico, el párrafo reclamado, por lo que debe sobreseerse el juicio de garantías.	El Juez de Distrito sobreseyó al respecto.
e) Secretaría de Economía, en representación del presidente de la República.	<p>I. La prevista en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo, ya que no son ciertos los actos que se reclaman.</p> <p>II. La demanda de amparo se presentó de manera extemporánea, por lo que se consintió el acto y, por tanto, debe sobreseerse con apoyo en los artículos 17, primer párrafo y 18, en relación con el numeral 6o., fracción XIV, de la Ley de Amparo.</p> <p>III. La prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de</p>	<p>I. El Juez de Distrito sobreseyó al respecto.</p> <p>II. El Juez la calificó de infundada, porque se constataba que el juicio de amparo se presentó de forma oportuna.</p> <p>III. El Juez la calificó de infundada, porque,</p>



<p>Amparo, toda vez que no se agotó el principio de definitividad.</p> <p>IV. Debe decretarse el sobreseimiento, en términos de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, ya que el precepto reclamado no le causa ninguna afectación.</p> <p>V. La prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, pues el acto reclamado no está constituido en una norma general en sí misma considerada, ya que más bien se trata de un acto del que un órgano jurisdiccional aplica interpretando a un precepto legal.</p>	<p>al ostentarse los quejosos como extraños al procedimiento de origen, no estaban obligados a agotar los recursos o medios de defensa que establezca la ley en contra del acto reclamado.</p> <p>IV y V. El Juez las desestimó, al involucrar cuestiones que atañen al fondo del asunto.</p>
---	---

27. Una vez que se constata que se atendieron todas las causales de improcedencia que adujeron las autoridades responsables y toda vez que no se advierte algún motivo de improcedencia que debiera estudiarse de oficio, ni la parte recurrente vía agravios hizo valer ninguna causal de improcedencia, se procede al estudio de los agravios que esgrimió la recurrente.

28. En el presente recurso de revisión, la representante del presidente de la República adujo, en parte de sus agravios, que el Juez de Distrito inobservó el objetivo de la reforma al párrafo quinto del artículo 1070 del Código de Comercio, a saber, la protección del principio de justicia pronta y expedita para los justiciables; que el Juez interpretó de forma indebida el artículo controvertido, pues el párrafo quinto establece con claridad que mientras un litigante no hiciera



sustitución del domicilio en donde se deban practicar las diligencias o notificaciones personales, seguirán efectuándose en el que para tal fin hubieren señalado; que el Código Civil Federal permite que se designe un domicilio convencional para el cumplimiento de determinadas obligaciones, por lo que, de designarse por las partes un domicilio convencional, éste debe ser respetado para los efectos del emplazamiento antes que cualquier otro; y que si lo que pretende tutelar el Juez es el derecho fundamental de audiencia de la parte demandada, debió concluir que el emplazamiento practicado por edictos es válido, toda vez que las partes designaron un domicilio convencional en el documento base de la acción como aquel en donde deberían ser buscados para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato.

29. La norma que se controvierte en el presente recurso de revisión prevé lo siguiente:

"Artículo 1,070. Cuando se ignore el domicilio de la persona que debe ser notificada, la primera notificación se hará publicando la determinación respectiva tres veces consecutivas en un periódico de circulación amplia y de cobertura nacional y en un periódico local del Estado o del Distrito Federal en que el comerciante deba ser demandado.

"...

"En el caso de que en el documento base de la acción se haya pactado domicilio convencional para recibir las notificaciones, si se acude a realizar la notificación personal en dicho domicilio y éste no corresponde al de la demandada, se procederá a la notificación por edictos sin necesidad de recabar el informe a que se refieren los párrafos anteriores. ..."

30. En el precepto en cita se autoriza que el emplazamiento a un juicio se realice en un domicilio previamente pactado por las partes, pero más aún, que si se da el caso de que dicho domicilio no corresponda o ya no es el del demandado, la primera notificación se lleve a cabo por medio de edictos, sin la necesidad de que previamente a ello, el Juez ordene recabar un informe de una autoridad o una institución que cuente con registro oficial de personas, como el



precepto impugnado prevé en su segundo párrafo,<sup>9</sup> respecto de cualquier otro caso, esto es, cuando no se hubiese pactado domicilio convencional.

31. Al respecto, el Juez de Distrito concedió el amparo a los quejosos, decisión que sustentó en la protección del derecho sustantivo de audiencia previa, previsto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual consideró que el emplazamiento es una formalidad esencial del procedimiento que es necesaria para una adecuada defensa, por lo que expuso en la sentencia recurrida los alcances de este acto procesal, lo que le llevó a determinar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.

32. Por su parte, la recurrente controvierte, en esencia, en los agravios identificados con los incisos **a), b), c) y d)**, que el Juez de Distrito concediera el amparo a los quejosos y declarara inconstitucional el párrafo quinto del artículo 1070 del Código de Comercio, por violentar el derecho de audiencia, sin considerar el objetivo que perseguía la reforma a la norma en cita, es decir, la protección al principio de justicia pronta y expedita, y que si las partes habían convenido un domicilio convencional para el cumplimiento de las obligaciones, éste debió respetarse para efectos del emplazamiento.

33. En atención a lo anterior, la cuestión que debe resolverse en el presente asunto consiste en determinar si, tal como lo determinó el Juez de Distrito, el artículo 1070, párrafo quinto, del Código de Comercio es inconstitucional, por transgredir el derecho de audiencia, al no permitir una búsqueda previa del domicilio del enjuiciado, aun cuando existe domicilio convencional, pero que resultó no corresponder a aquél.

34. Respecto a tal planteamiento y con similares agravios a los del presente asunto, en lo referente a la autoridad responsable, esta Primera Sala ya se pronunció en el amparo en revisión 1032/2017, luego entonces, los razonamientos que ahí se plasmaron son conducentes para el presente amparo en revisión.

<sup>9</sup> "Artículo 1,070. ...

"Previamente a la notificación por edictos en términos del párrafo anterior, el Juez ordenará recabar informe de una autoridad o una institución pública que cuente con registro oficial de personas. Bastará el informe de una sola autoridad o institución para que proceda la notificación por edictos. ..."



35. Son infundados los agravios esgrimidos por la parte recurrente identificados con los incisos **a), b), c) y d)**.

36. La desestimación de tales argumentos se justifica, porque, contrariamente a lo sostenido por la recurrente, la decisión del Juez de Distrito en modo alguno contraviene el principio de justicia pronta y expedita, antes bien, la determinación de privilegiar el conocimiento que debe tener el demandado sobre la pretensión y la causa del proceso para el efectivo ejercicio de sus derechos, logra una operatividad eficiente de los derechos fundamentales de acceso a la jurisdicción pronta y expedita, de audiencia y de debido proceso, pues aquél no puede ceder frente a éstos cuando se trata de un acto tan relevante como es el llamamiento a un juicio.

37. En efecto, dada la relevancia del emplazamiento, que constituye la principal de las formalidades esenciales del procedimiento, pues es a partir de ella que se logra el conocimiento de la demanda y el ejercicio del derecho de defensa que comprende el ofrecimiento de pruebas y la posibilidad de alegar, es que a los Jueces les asiste una obligación de tomar las medidas necesarias para asegurarse de que el demandado conozca que se ha iniciado un juicio en su contra, si bien en ocasiones ello implica la realización de una serie de medidas para lograrlo, entre las que se encuentra la investigación sobre el domicilio de los demandados, que si bien implica el empleo de un tiempo adicional, impide la realización de actos que podrían llegar a ser arbitrarios. Al respecto, se parte de la base de que no existe una justificación para que los casos en los que las partes hayan pactado un domicilio convencional en el documento base de la acción pueda constituir una excepción que autorice a los Jueces a continuar con el trámite de un proceso sin tener certeza de que la parte demandada ha tenido noticia de la existencia del mismo, tal como se verá a continuación:

38. Esta Suprema Corte ha resuelto, a la luz del derecho de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal, que el emplazamiento constituye una formalidad esencial del procedimiento, por ser necesario para una adecuada defensa, pues a través de dicho acto el demandado tendrá noticia



cierta del inicio de un juicio instado en su contra, del contenido de la demanda y de las consecuencias si no comparece a contestarla.<sup>10</sup>

39. De ahí que si un precepto legal como el impugnado no garantiza que el emplazamiento se realice con el grado de certeza que requiere la primera notificación que permite a una persona demandada, tener conocimiento del inicio de un juicio instado en su contra, el mismo resulte inconstitucional por avallar el menoscabo de un derecho fundamental diseñado precisamente para asegurar que una persona sea notificada de la mejor forma posible del inicio de un procedimiento judicial que pueda afectarle.

40. Si bien la notificación por edictos constituye una forma legal aceptada para la realización de notificaciones, dicha vía se entiende reservada para aquellos casos en que, tras un esfuerzo de búsqueda del domicilio correcto en que pueda ser notificado personalmente un individuo, no sea posible ubicar al mismo. En ese sentido, la notificación por edictos representa más bien una vía de notificación excepcional o de último recurso para informar respecto del inicio de un juicio.

41. Sin un correcto emplazamiento, las partes no podrán ser oídas en juicio y, por ello, deben agotarse etapas o fases de investigación del domicilio de un demandado, que pueden iniciar con el proporcionado por quien demanda, sea éste un domicilio particular o un domicilio convencional pactado por las partes para el cumplimiento de determinadas obligaciones; pero en ambos casos, es indispensable que quien realiza la notificación correspondiente se cerciore de que en dicho domicilio puede ser localizada la persona a quien se pretende notificar.

42. De otra forma, sea que se trate de un domicilio particular o de un domicilio convencional, no existirá certeza de que el emplazamiento a realizar cum-

<sup>10</sup> Jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional y común, página 133, registro digital: 200234, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."



plirá con las formalidades que exige un acto procesal de mayor importancia, como lo es el llamamiento a juicio, que, como se ha mencionado, constituye el pilar y principio de la garantía de audiencia previa.

43. Como lo señaló esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 79/2002-PS,<sup>11</sup> la obligación de un juzgador de investigar el domicilio de un demandado cuando éste se desconoce se encuentra justificada. Esto es así, porque *"no debe quedar duda de que el domicilio de la persona a notificar es incierto o desconocido, debido precisamente a que nadie y en ninguna parte se pudo averiguar sobre él, siendo inevitable la notificación por edictos, pues la falta de emplazamiento o su verificación en forma contraria a las disposiciones aplicables, constituye una violación de gran entidad al transgredirse con ello las formalidades esenciales del procedimiento, lo que impediría el pleno ejercicio del derecho de defensa del afectado, esto es, de su garantía de audiencia contenida en el artículo 14 constitucional, siendo que debe darse mayor certeza y seguridad al proceso relativo. Así es, la gran importancia que tiene en el juicio correspondiente ese acto procesal denominado 'emplazamiento de las partes', es que se realice de la manera más eficiente, a fin de que no quede ninguna duda de que se agotaron todas las diligencias previstas en la ley para cumplir cabalmente con ello, y así obtener plena seguridad jurídica en el desarrollo del proceso."*

44. De esta manera, debe concluirse que el derecho de audiencia busca medularmente permitir al gobernado desarrollar sus defensas antes de que alguna autoridad modifique en forma definitiva su esfera jurídica. De modo que, al constituir el emplazamiento de la parte demandada al juicio natural una formalidad esencial del procedimiento por ser necesario para una adecuada defensa, se sigue que la falta de verificación de tal emplazamiento o su práctica defectuosa se traduce en una violación manifiesta a la ley que produce indefensión, por tratarse de la infracción procesal de mayor magnitud y de carácter

<sup>11</sup> Jurisprudencia 1a./J. 6/2004 de 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 XIX, abril de 2004, materia civil, página 304, registro digital: 181735, cuyo rubro es: "EDICTOS, NOTIFICACIÓN POR MEDIO DE. INTERPRETACIÓN DE LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE JALISCO."



más grave, dada su trascendencia en las demás formalidades del procedimiento, al afectar la oportunidad de alegar, así como de ofrecer y desahogar pruebas. Esto último, conforme a la jurisprudencia P./J. 47/95 del Pleno de este Alto Tribunal, cuyo epígrafe es: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO."<sup>12</sup>

45. De ahí que si bien el texto constitucional no ordena expresamente que se deban realizar investigaciones tendientes a conocer el domicilio del demandado, sí se ordena en el artículo 14 constitucional que 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; lo que, sin duda, implica que los actos de privación exigen dar la máxima oportunidad a los individuos para defender en juicio sus derechos, lo que, a la vez, exige que el inicio de todo juicio se notifique de forma eficiente a quien deba ser notificado y pueda resultar afectado de tal juicio.

46. Así, sólo con un emplazamiento eficiente, las partes podrán acudir a un juicio a defenderse y si se consienten notificaciones que no aseguren el que una persona sea debidamente enterada de la controversia que se instaura en su contra, obviamente se anula o al menos disminuye su oportunidad para una debida defensa. Por tanto, la investigación del domicilio del demandado cuando éste se ignora es consustancial al derecho de audiencia previa, pues sólo así puede asegurarse que se buscó a quien debe comparecer a juicio, por lo que la notificación por edictos es la última vía de notificación cuando dicha investigación se agote; pero no es constitucional establecer la notificación por edictos sin investigación previa, como sanción o pena a quien designe un domicilio convencional y no lo actualice.

47. Por tanto, es grave que el precepto impugnado prevea que cuando la notificación en un domicilio convencional no se logre realizar, se procederá a

<sup>12</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, materias constitucional y común, página 133, registro digital: 200234.



la notificación por edictos sin la investigación previa o la solicitud del informe a que hace referencia el propio precepto, pues precisamente se anula el derecho fundamental a ser oído y vencido en un juicio en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento, siendo una formalidad fundamental, precisamente la de un emplazamiento legal, eficiente y acorde a la intención constitucional de que las personas no sean vencidas en juicios en los que no tengan la oportunidad de participar dado el desconocimiento de los mismos.

48. Tiene aplicación a lo antes señalado, la jurisprudencia 1a./J. 53/99 de esta Primera Sala, de rubro: "EMPLAZAMIENTO A JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. ES ILEGAL EL PRACTICADO EN EL DOMICILIO SEÑALADO EN EL TÍTULO DE CRÉDITO BASE DE LA ACCIÓN, CUANDO NO SE RESPETAN LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, YA QUE DICHO DOMICILIO NO DEBE ENTENDERSE COMO CONVENCIONAL PARA EFECTOS PROCESALES.",<sup>13</sup> pues, a pesar de referirse al Código de Comercio que estuvo vigente previas las reformas que llevaron a la redacción del texto actual del precepto impugnado, precisa la naturaleza del domicilio convencional y la distinción que existe entre éste y el domicilio procesal.

49. Así, en opinión de esta Sala, es intrascendente si la primera notificación se intenta realizar en el domicilio particular de una persona o en un domicilio convencional pactado por las partes, pues en ambos casos se exige que la autoridad judicial tenga certeza de que el emplazamiento se realizará de forma eficiente. De ahí que si en uno u otro caso se concluye que el domicilio particular o el convencional no corresponde al del demandado, lo correcto y obligado para todo Juez es investigar hasta donde sea posible el domicilio del demandado, antes de proceder a una notificación excepcional por la vía de los edictos.

50. En relación con lo anterior, esta Primera Sala no advierte justificación alguna para que el contenido del segundo párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio no se haga extensible al supuesto descrito en el párrafo quinto del

<sup>13</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, materia civil, página 157, registro digital: 193025.



mismo artículo, relacionado con la designación de un domicilio convencional por las partes para el cumplimiento de determinadas obligaciones.

51. El mencionado segundo párrafo del artículo 1070 del código referido obliga a los Jueces, de manera previa, a que se emplace a juicio a la parte demandada por edictos, a recabar un informe de una autoridad o una institución pública que cuente con registro oficial de personas.

52. Al respecto, debe decirse que el señalamiento de un domicilio convencional representa, en efecto, una posibilidad en términos del artículo 34 del Código Civil Federal para el cumplimiento de determinadas obligaciones, que actualiza el deseo de un individuo de no ser molestado en su domicilio particular para ello, o de ser requerido preferentemente en el mismo para cumplir de mejor forma con determinadas obligaciones; sin embargo, el domicilio no necesariamente debe entenderse como domicilio procesal y aunque existiera referencia expresa de ello en un convenio, lo cierto es que tanto el domicilio particular como el convencional son susceptibles de cambio en el tiempo, pues al igual que el convencional, el particular también podría ser incluido en un título de crédito o convenio y no por ello ser necesariamente indefinido.

53. En ambos casos, es posible también que por error u omisión se asiente un domicilio incompleto o equivocado. De igual forma, es posible que aun siendo correcto un domicilio particular o convencional señalado, la diligencia de notificación respectiva pueda estar viciada de aspectos que afecten su formalidad y la certeza que debe caracterizar a este tipo de diligencias.

54. Así, se insiste, el domicilio convencional busca, desde luego, facilitar el cumplimiento de determinadas obligaciones; pero si de un intento de emplazamiento en el mismo se deriva que no es correcto o vigente, resulta desproporcional y violatorio de la garantía de audiencia el que se quiera sancionar directamente a quien proporcionó dicho domicilio convencional, con la pérdida o, al menos, importante deterioro del derecho a ser oído y vencido en juicio, pues aunque la notificación por edictos puede ser considerada válida en una última instancia, el respeto y protección de la garantía de audiencia, exige que se agote al menos un esfuerzo cualitativo de investigación del domicilio respectivo antes de que se proceda a una notificación por edictos, que disminuye



notablemente la oportunidad de una persona para conocer que existe una demanda en su contra y que tiene el derecho a establecer la defensa correspondiente antes de una sentencia condenatoria.

55. En tal sentido, si antes de que se realice una notificación por edictos no se agota un esfuerzo de investigación del domicilio real en que pueda ser legalmente emplazada una persona que es demandada en un juicio, se vulneran notablemente las formalidades esenciales del procedimiento, pues una persona no será eficientemente informada del inicio de un juicio en su contra y, en consecuencia, serán disminuidas sus oportunidades para ser oída en juicio.

56. Desde luego, es válida la notificación por edictos cuando después de agotada una investigación del domicilio correcto, éste no se obtiene al seguir las formalidades del procedimiento aplicables; pero si cuando, como en el caso, se intenta realizar una notificación en un domicilio convencional y del acta de la diligencia respectiva resulta evidente que el domicilio no es correcto, actual o no corresponde a la persona que se intenta notificar; entonces, el respeto al derecho de audiencia previa exige, al menos, que se realice el esfuerzo de investigación del domicilio correcto antes de que se proceda a la notificación por edictos.

57. De esta manera, resulta evidente que el quinto párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio sanciona con una notificación por edictos a quien pacte un domicilio convencional y resulte durante la diligencia de emplazamiento que éste no corresponde, lo cual vulnera el derecho de audiencia previa.

58. Esto es así, porque aun cuando las partes fijen un domicilio convencional en un título de crédito o convenio, los juzgadores tienen la obligación constitucional de asegurarse que el mismo sea correcto o actual para los efectos de realizar una primera notificación y si ello no es así, de investigar hasta donde sea posible el domicilio, pues sancionar con una notificación por edictos el que un domicilio no sea actual, equivale a no agotar las formalidades esenciales de un procedimiento que resultan, a la vez, indispensables para el debido proceso.

59. A la luz de lo antes expuesto, esta Primera Sala estima que la declaración de inconstitucionalidad del quinto párrafo del artículo 1070 del Código de



Comercio, por violación a la garantía de audiencia, es compatible con la diversa garantía de justicia pronta y expedita, ya que sería incongruente privilegiar que un juicio se desahogue de forma expedita, a pesar de que no existe certeza de que en dicho juicio fueron correctamente llamadas las partes que deben participar en él.

60. Esto es, tan necesario resulta asegurar que una parte sea debidamente llamada a juicio, como una vez que exista certeza en ello, que el juicio se desarrolle de manera pronta y expedita, pero no puede sacrificarse un derecho tan relevante como lo es el de audiencia previa, bajo la defensa de que los juicios serán más ágiles; máxime si como en el caso, sí se prevé una investigación previa a la notificación por edictos para el caso de domicilios particulares, pero no respecto de domicilios convencionales que, como ya se ha referido, así como los domicilios particulares pueden dejar de estar vigentes, ser erróneos o variar por cualquier motivo que justificado o no, obliga a indagar un domicilio correcto y sólo de ser infructuosa dicha averiguación, proceder a la notificación por edictos como vía excepcional.

61. Como ya se ha señalado, lo que se aprecia de la norma impugnada es que la misma está más bien diseñada bajo un modelo de pena o sanción; lo que implica que si, al pactarse un domicilio convencional, llegado el momento de una notificación para el caso de que exista una controversia, el mismo no resulta correcto o vigente, la consecuencia será que se notificará por edictos sin investigación alguna de las razones por las que dicho domicilio no es o ya no es el correcto, y con el riesgo de que quizás el demandado pudo informar fuera del documento base de la acción de un nuevo domicilio convencional, y aun así ser notificado en el primero señalado o por edictos una vez que se intente realizar sin éxito la notificación correspondiente.

62. El principio de justicia pronta y expedita se garantiza cuando el legislador establece en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales, entendiéndose por: a) generales, que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de



parte; b) razonables, que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes, y c) objetivos, que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

63. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 1a. LXX/2005 de esta Primera Sala, de rubro: "JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA."<sup>14</sup>

64. De lo anterior se deduce que el hecho de que el juzgador deba agotar una investigación previa del domicilio de la persona que deba ser emplazada, cuando resulte que el domicilio particular o, incluso, convencional proporcionados por la parte actora no resulten correctos para dicho propósito, no atenta contra la garantía de justicia pronta y expedita y que, en su caso, lo que podría afectar tal derecho es que el órgano jurisdiccional no impulse dichas diligencias dentro de los plazos señalados por la ley cuando le corresponda hacerlo.

65. En el caso, es evidente que si no fue posible notificar a una persona en un domicilio particular o convencional, es responsabilidad del juzgador asegurarse que si iniciara el juicio, ello será hasta que la parte demandada sea debidamente notificada, pues sólo así podrá ser oída y vencida en un procedimiento judicial acorde a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional, para lo cual, es justificado el realizar las investigaciones pertinentes que la ley prevea para estos casos, sin que se discrimine el que, en un caso, exista domicilio convencional y, en otro, particular porque, finalmente, lo que se busca es un pleno respeto a la garantía de audiencia previa, que sólo podrá lograrse si la persona es notificada en un domicilio correcto; de tal forma que la notificación vía edictos sea una alternativa excepcional, ya que la misma garantiza cierta difusión del inicio de un juicio, pero no asegura que la persona que deba formar parte de él conocerá del mismo, motivo mayor para que la notificación por

<sup>14</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, materia constitucional, página 438, registro digital: 177921.



edictos se realice sólo cuando, agotada una investigación del domicilio correcto de la parte demandada, no sea posible notificarle por las vías ordinarias.

66. Sobre esas bases, al margen de que el artículo 1070, párrafo sexto, del Código de Comercio<sup>15</sup> prevé que mientras un litigante no haga la sustitución del domicilio en donde se deban practicar las diligencias o las notificaciones personales, seguirán haciéndose en el que para tal fin hubiere señalado, o como lo indica la autoridad recurrente, el demandado no haya actualizado el domicilio convencional y que, conforme a ello, es válido el emplazamiento por edictos, lo contundente es, como se vio, que para garantizar el derecho de audiencia del enjuiciado es indispensable que previamente el juzgador realice una investigación sobre otro domicilio en el que el enjuiciado pueda ser localizado, a fin de que tenga el pleno conocimiento de la existencia de un juicio en su contra y, por tanto, estar en condiciones óptimas para su defensa. De ahí lo infundado de los agravios que se estudian.

67. Ahora bien, la parte recurrente, en el agravio identificado con el **inciso e)**, aduce que el artículo 1070 del Código de Comercio establece los casos en que procederá la notificación por edictos, pero no prevé una generalidad en cuanto al procedimiento de investigación, pues precisa de forma clara que ese procedimiento sólo se llevará a cabo cuando se desconozca el domicilio del emplazado, lo que no sucede con el párrafo quinto del artículo de referencia, al establecer un supuesto distinto, que es la notificación del emplazado cuando se tenga conocimiento de un domicilio convencional, previamente señalado por las partes.

68. En el anterior agravio la autoridad recurrente defiende la constitucionalidad de la porción normativa impugnada, por similares razones a las ya expuestas, sin embargo, debe señalarse que no está en discusión si el artículo 1070 precisa de forma clara que la notificación por edictos sólo se llevará a cabo cuando

<sup>15</sup> Vigente al momento en que se promovió el juicio ejecutivo mercantil, esto es, en diciembre de dos mil quince.



se desconozca el domicilio del emplazado y que el párrafo quinto del propio precepto se refiere a los casos en que existe pactado un domicilio convencional.

69. Esto es, lo que está en estudio es la constitucionalidad del supuesto de sí, previéndose un domicilio convencional, éste no corresponde al de la parte demandada; entonces, es o no correcto notificar por edictos sin esfuerzo previo de investigación sobre el domicilio verdadero o actual de dicha parte.

70. En el amparo en revisión 1032/2017 antes referido, y que resolvió esta Primera Sala, se dio respuesta a la problemática comprendida en el agravio identificado con el **inciso e)** del presente recurso de revisión, calificándose de infundado el argumento, en atención a lo siguiente:

71. Lo que se ha sostenido en este fallo es que la notificación por edictos debe utilizarse únicamente como vía de excepción, así se trate de domicilio particular o de domicilio convencional, pues en ambos casos lo que se debe buscar es asegurar la mayor eficiencia posible en el emplazamiento, ya que sólo así podrá respetarse plenamente la garantía de audiencia previa.

72. De lo contrario, como se ha dicho, se estaría avalando una sanción indebida y desproporcional que destruiría o mermaría injustificadamente el derecho de audiencia previa, pues el hecho de que las partes tengan derecho a señalar un domicilio convencional, no debe entenderse como un factor procesalmente vinculatorio, del cual dependa necesariamente la certeza de una notificación, pues, en todo caso, el señalamiento de un domicilio convencional puede facilitar la localización del demandado, pero no dar certeza en ninguna forma de que en el momento de la demanda ese sigue siendo invariable e ineludiblemente el domicilio correcto de la parte a notificar.

73. Además, como se mencionó, puede ocurrir que, incluso, sí exista una notificación entre las partes del cambio de un domicilio convencional, pero el precepto declarado inconstitucional no considera ni siquiera dicha posibilidad, pues ordena notificar en el domicilio pactado en el documento base de la acción y sanciona con la notificación por edictos sin investigación previa, si éste no



resulta correcto o vigente, lo que implica que no corresponda al domicilio de la parte demandada y que, finalmente, se desconozca o ignore un domicilio cierto en ese momento, lo que sin duda justifica que se realice también la investigación respectiva.

74. Ello no afecta la libertad contractual de las partes para designar domicilios convencionales para el cumplimiento de determinadas obligaciones extraprocesales, pero cuando se trate de la defensa en juicio, si bien el domicilio convencional puede resultar útil, no debe ser condicionante del respeto que debe existir a la garantía de audiencia que exige absoluta certeza en el domicilio procesal en que una parte sea llamada a juicio, sin perjuicio de que en algunos casos dicho llamamiento pueda realizarse por edictos, pero siempre y cuando antes del uso de dicha vía excepcional de emplazamiento, se agote la investigación cualitativa pertinente del domicilio de quien debe ser oído y vencido en juicio.

75. Desde luego, una notificación a juicio en un domicilio convencional previamente pactado será válida, siempre y cuando en dicho domicilio sea posible realizar eficientemente el emplazamiento; sin embargo, si intentado éste, el domicilio convencional resulta incorrecto o no vigente, el derecho de audiencia previa puede garantizarse solamente si se realiza un esfuerzo de investigación del domicilio correcto, antes de llegar al extremo de imponer una notificación por la vía excepcional de los edictos. De ahí que quede justificada la determinación de inconstitucionalidad del artículo 1070, párrafo quinto, del Código de Comercio realizada por el Juez de Distrito.

76. Similares consideraciones fueron adoptadas por esta Primera Sala, al resolver los amparos en revisión 1397/2015, 810/2016 y 130/2017,<sup>16</sup> así como en el amparo en revisión 1032/2017,<sup>17</sup> el cual fue el sustento del presente recurso de revisión.

<sup>16</sup> Resueltos en sesiones de treinta de marzo de dos mil dieciséis, así como diecisiete de mayo y dieciocho de octubre, ambas de dos mil diecisiete, respectivamente.

<sup>17</sup> Fallado en sesión de trece de junio de dos mil dieciocho.



77. Asimismo, apoya lo determinado en el presente recurso de revisión, la tesis 1a. CXXXIX/2018 (10a.) de esta Primera Sala, que derivó del amparo en revisión 1397/2015, referido en el párrafo precedente, de título, subtítulo y texto siguientes:

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS SIN PREVIA INVESTIGACIÓN O ESFUERZO DE BÚSQUEDA DEL DOMICILIO CORRECTO DEL DEMANDADO. EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 1070 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE LO PERMITE CUANDO EL DOMICILIO PACTADO EN EL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN, NO CORRESPONDA AL DE LA DEMANDADA, RESULTA INCONSTITUCIONAL. El quinto párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio resulta inconstitucional y violatorio de la garantía de audiencia previa; y, por consecuencia, de las garantías de legalidad y debido proceso, protegidas por los artículos 14 y 16 constitucionales, al permitir que, sin un esfuerzo de búsqueda del domicilio correcto en que deba ser notificada la parte demandada, se permita su emplazamiento por edictos en los casos en que intentada la notificación en el domicilio convencional pactado en el documento base de la acción, no corresponda. Lo anterior, toda vez que, si bien la notificación por edictos constituye una forma legal aceptada para la realización de notificaciones, dicha vía debe entenderse reservada para aquellos casos en que tras un esfuerzo de búsqueda del domicilio correcto en que pueda ser notificada personalmente una persona, no sea posible ubicarlo, de ahí que la notificación por edictos representa más bien una vía de notificación excepcional o de último recurso para informar respecto del inicio de un juicio, siendo obligado para el respectivo juzgador, el investigar hasta donde sea posible el domicilio correcto del demandado, antes de proceder a una notificación de dicha naturaleza.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Décima Época, Registro digital: 2018311. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, materias constitucional y civil, tesis 1a. CXXXIX/2018 (10a.), página 859 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas».

"Amparo en revisión 1397/2015. María Guadalupe Castellanos Vázquez. 30 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.



## Decisión

78. En atención a lo expuesto y al resultar infundados los agravios de la parte recurrente, lo procedente es, en la materia de la revisión, confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo a los quejosos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en contra del artículo 1070, párrafo quinto, del Código de Comercio, en términos del apartado octavo de esta ejecutoria.

**Notifíquese**; 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 las Ministras: Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

---

"Amparo en revisión 810/2016. Francisco Raúl Nava Valdez y otra. 17 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

"Amparo en revisión 130/2017. Raymundo Ramírez Pompa. 18 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

"Amparo en revisión 1032/2017. Óscar Rafael Rivera Pérez. 13 de junio de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido pero por razones distintas, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz."



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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS SIN PREVIA INVESTIGACIÓN O ESFUERZO DE BÚSQUEDA DEL DOMICILIO CORRECTO DEL DEMANDADO. EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 1070 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE LO PERMITE CUANDO EL DOMICILIO PACTADO EN EL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN, NO CORRESPONDA AL DE LA DEMANDADA, ES INCONSTITUCIONAL.**

Hechos: La parte quejosa fue emplazada al juicio natural por edictos, ante la imposibilidad de notificarla en el domicilio pactado en el contrato base de la acción, sin investigarse por los medios de que disponía el órgano jurisdiccional, el domicilio correcto de la demandada, ello con fundamento en el párrafo quinto del artículo 1070 del Código de Comercio.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia considera que el quinto párrafo del artículo 1070 del Código de Comercio, es inconstitucional y violatorio de la garantía de audiencia previa; y, por consecuencia, de las garantías de legalidad y debido proceso, protegidas por los artículos 14 y 16 constitucionales, al permitir que, sin un esfuerzo de búsqueda del domicilio correcto en que deba ser emplazada la parte demandada, se realice por edictos en los casos en que intentado el emplazamiento en el domicilio convencional pactado en el documento base de la acción, resulte incorrecto o no vigente.

Justificación: Lo anterior, toda vez que la notificación por edictos debe entenderse reservada para aquellos casos en que tras un esfuerzo de búsqueda del domicilio correcto para notificar personalmente a una persona, no



sea posible ubicarlo. De ahí que representa más bien una vía de notificación excepcional o de último recurso para informar respecto del inicio de un juicio, siendo obligatorio para el respectivo juzgador, investigar hasta donde sea posible del domicilio correcto del demandado, antes de proceder a esta notificación.

### 1a./J. 49/2020 (10a.)

Amparo en revisión 1397/2015. María Guadalupe Castellanos Vázquez. 30 de marzo de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Amparo en revisión 810/2016. Francisco Raúl Nava Valdez y otra. 17 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Amparo en revisión 130/2017. Raymundo Ramírez Pompa. 18 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Amparo en revisión 1032/2017. Óscar Rafael Rivera Pérez. 13 de junio de 2018. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido pero por razones distintas, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Amparo en revisión 617/2019. Lauro Joaquín Córdova Carreón y otra. 4 de marzo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Ana María García Pineda.

Tesis de jurisprudencia 49/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.**

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS POR LOS QUE SE SOSTIENE QUE EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, RESPECTO DEL TRIBUTO ESTABLECIDO PARA ALIMENTOS PROCESADOS DESTINADOS A DISTINTAS ESPECIES ANIMALES.**

AMPARO EN REVISIÓN 1076/2016. 7 DE NOVIEMBRE DE 2018. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN VOTÓ CON EL SENTIDO PERO EN CONTRA DE LAS CONSIDERACIONES, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

### **III. Competencia**

20. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es constitucional y legalmente competente para conocer de los presentes recursos de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), 83 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, 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, segundo, fracción III y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que tales recursos de revisión, se interpusieron en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce.



21. Además, se estima pertinente aclarar que, aun y cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno, entonces en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, esta Sala debe abocarse al mismo.

#### **IV. Oportunidad**

22. Es innecesario analizar la oportunidad con la que fueron interpuestos los recursos de revisión por los recurrentes, habida cuenta de que el Tribunal Colegiado que conoció de dichos asuntos examinó dicha cuestión, concluyendo que fueron presentados en el término legalmente establecido.<sup>13</sup>

#### **V. Legitimación**

23. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no hace pronunciamiento al respecto, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento se ocupó de este tema concluyendo que los delegados de las Cámaras de Diputados del Congreso de la Unión y del presidente de la República, están legitimados para hacer valer los recursos de revisión.<sup>14</sup>

#### **VI. Elementos necesarios para resolver**

24. A fin de resolver los presentes recursos de revisión, conviene resumir los conceptos de violación que hicieron valer las quejas en el amparo, las consi-

<sup>13</sup> Cuaderno amparo en revisión RA. \*\*\*\*\* , foja 100 y reverso.

<sup>14</sup> Ibidem, fojas 100 reverso y 101.



deraciones de la sentencia recurrida, los argumentos de tales recursos de revisión, así como lo resuelto por el Tribunal Colegiado:

25. **Demanda de amparo.** Las quejas en el amparo indirecto \*\*\*\*\* (cuaderno de origen \*\*\*\*\*), relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, formuló los siguientes conceptos de violación:

**Primero.** Adujo que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente a partir del 1o. de enero de 2014, resulta violatorio de la garantía de igualdad ante la ley y equidad tributaria, puesto que otorgaba un trato diferenciado a contribuyentes en igualdad de circunstancias, a saber, aquellos que realizan la enajenación de alimento para perros, gatos y pequeñas especies y aquellos que enajenaban alimentos para especies de mayor tamaño, no obstante en ambos casos se tratara de mascotas.

Dijo que en el texto de la exposición de motivos, en la que el legislador distinguió el trato diferenciado que debe otorgarse al alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, de aquellos alimentos destinados a los animales que se emplean en las actividades agropecuarias, encontrándose estos últimos a la tasa del 0% del referido impuesto.

Que el legislador distinguió a través de la exposición de motivos, el trato diferenciado que prevé la disposición para alimentos para animales, mismos que literalmente señalan que: "*debe destacarse que gravar sólo a estos animales y sus alimentos, permite que se siga conservando la tasa del 0%, tanto en la compra de los animales que se emplean en las actividades agropecuarias como de los productos destinados a su alimentación.*"

Refirió que el legislador especificó que el hecho de gravar con el impuesto al valor agregado correspondiente, únicamente, a los alimentos para perros, gatos, pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, permite que se siga conservando la tasa del 0% del referido gravamen en la enajenación de productos destinados a la alimentación de animales que se emplean en actividades agropecuarias.



Que es el propio legislador que reconoce que a través de la medida adicionada al artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se genera un trato diferenciado entre aquellos contribuyentes que enajenan alimentos procesados destinados a la alimentación de perros, gatos y pequeñas especies, utilizados como mascotas para el hogar, y aquellos otros que enajenan esos mismos productos pero que son destinados a la alimentación de animales que se emplean en actividades agropecuarias.

**Segundo.** Adujo que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente a partir del 1o. de enero de 2014, contravenía la garantía de seguridad jurídica, prevista en el artículo 16, en relación con la garantía de legalidad tributaria establecida en el diverso 31, fracción IV, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no señalaba con precisión los elementos esenciales del tributo que pretendía regular, toda vez que no establecía con claridad qué era lo que se debería entender por conceptos como "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar", conceptos que formaban parte del objeto del tributo y quedaban sujetos a interpretación, pudiendo ser objeto de arbitrariedades.

Que en la redacción del texto del numeral 6 del inciso b) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, no se desprende que el término "pequeñas especies" haga referencia a las dimensiones de los perros y gatos, sino que se refiere a cualquier otra mascota de tamaño pequeño, sin que se aclare a qué especies se refiere y de igual forma el calificativo "mascota en el hogar" también resulta ambiguo en virtud de que de ninguna parte del texto del acto reclamado se desprendía qué era lo que debía de comprender dicho término.

**Tercero.** Alegó que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, resulta violatorio al derecho fundamental de rectoría del Estado y al desarrollo nacional, consagrado en el artículo 25 constitucional, en relación con la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que no fomentaba una adecuada rectoría financiera y desarrollo económico al sector comercializador de alimentos para animales, además de que las dejaba en estado de inseguridad jurídica.



Que resultaba irrefutable que la disposición reclamada no estableciera las condiciones más favorables para el desenvolvimiento del sector privado en el ámbito económico y social del país, ya que inclinaba el mercado hacia el desplazamiento de los productos destinados a la alimentación de mascotas por aquellos que no se encontraban destinados para ello y sin embargo, cumplía la misma función.

**Cuarto.** Estimó que en la medida que el artículo que se reclamaba por inconstitucional excluía el tratamiento de la tasa del 0% para efectos del impuesto al valor agregado de la enajenación e importación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y, en consecuencia, grava a dichos bienes a la tasa general del 16%, lo que ocasionaba que los precios en los que se comercializaren en el mercado no fueran accesibles para la sociedad y con ello se incentivaría que las mascotas fueran alimentadas con productos distintos a aquellos que se encuentran destinados para su alimentación con consecuencias nocivas para la salud pública y para el medio ambiente.

**Quinto.** Adujo que se pasaba por alto que los hechos generadores del impuesto fueron realizados con anterioridad al uno de enero de dos mil catorce, esto es, que el impuesto respectivo fue causado con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma en cuestión y, por ende, se pretendía cambiar la tasa aplicable, la cual constituía uno de los elementos esenciales del tributo.

Que la causación del impuesto al valor agregado a la tasa del 0% respecto a actividades o actos realizados hasta antes del uno de enero de dos mil catorce, era un derecho adquirido que había nacido bajo la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente hasta el ejercicio fiscal de dos mil trece, y que de ninguna forma podía ser considerado como una mera expectativa de derecho, puesto que las consecuencias eran resultado de lo previsto por la ley anterior.

**Sexto.** Que sin justificación objetiva y razonable, se da un trato diferenciado a contribuyentes en igualdad de circunstancias, a saber, aquellos que realizaron una enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del referido decreto, misma que se encontraba sujeta a una tasa del 0% cero por ciento del impuesto al



valor agregado y que recibieron el pago de contraprestación correspondiente a dicha enajenación con posterioridad a dicha fecha o dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a la fecha de referencia y aquellos que de igual forma realizaron dicha enajenación con anterioridad al uno enero de dos mil catorce, sujetos a una tasa del 0% cero por ciento de impuesto al valor agregado y recibieron la contraprestación correspondiente con anterioridad a dicha fecha o con posterioridad al plazo de diez días mencionado en el inciso a) de la fracción I del artículo segundo transitorio referido.

**Séptimo.** Que el motivo real que tuvo el legislador para implementar el impuesto al valor agregado sobre la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascota en el hogar era un fin meramente recaudatorio respecto de los contribuyentes que enajenan dicho tipo de alimentos para animales, ya que las razones que tuvo para su imposición era una supuesta manifestación de riqueza al tratarse de bienes santuarios, circunstancia que resultaba falsa, y únicamente denotaba que se encontraba dirigida a un sector particular.

**Octavo.** Que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente a partir del primero de enero de dos mil catorce, resultaba violatorio de la garantía de proporcionalidad tributaria, pues excluía del tratamiento de la tasa del 0% cero por ciento, para efectos del impuesto al valor agregado y, por ende, se gravaba a la tasa general del 16% dieciséis por ciento, la enajenación de importación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, atendiendo al destino de los mismos, sin que ello reflejara una manifestación de riqueza que debiera ser gravada a la tasa general el impuesto al valor agregado.

Que no se encuentran en presencia de un producto que pudiera identificarse como un "lujo" de acuerdo a la definición de dicho vocablo y, por ende, que se tratara de un "bien santuario" que reflejara una determinada capacidad contributiva o un signo de riqueza.

**26. Sentencia de amparo.** Las consideraciones por las que el \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , por sentencia de cuatro de julio de dos mil dieciséis, concede el amparo a las quejas, son las siguientes:



En el considerando primero, el Juzgado de Distrito auxiliar fijó su competencia para resolver el asunto.

En el considerando segundo, el Juzgado de Distrito auxiliar precisó que los actos reclamados consistían en los siguientes:

Los artículos 20.-A, fracción I, inciso b), numeral 6 y segundo transitorio, fracción I, inciso a), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, conforme al texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, así como los artículos 25, fracción III y 28 del mismo ordenamiento legal.

Asimismo, dijo que el quejoso atribuyó la discusión, aprobación y expedición de esos actos a las siguientes autoridades: Cámara de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y su promulgación y expedición al presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En el considerando tercero, el Juzgado de Distrito auxiliar examinó los informes justificados, en donde desglosó la respuesta de la autoridad responsable en relación con la certeza o negativa de los actos reclamados.

En el considerando cuarto, el Juzgado de Distrito auxiliar se pronunció sobre la existencia de los actos reclamados. Dijo que eran ciertos los actos atribuidos a las autoridades responsables respectivamente.

En el considerando quinto, el Juzgado de Distrito auxiliar estudió las causas de improcedencia que estimó fundadas y determinó que se actualizaban las causas de improcedencia en relación con los siguientes actos reclamados:

1. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el de veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y cinco.
2. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de 1987.
3. El artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.



En el considerando séptimo, el Juzgado de Distrito Auxiliar analizó las causales de improcedencia que estimó infundadas.

Determinó que contrariamente a lo manifestado por las autoridades responsables, las empresas quejasas sí cuentan con interés para promover el juicio de amparo en contra del primer acto de aplicación de la ley cuya inconstitucionalidad se reclama, pues el supuesto normativo se ha individualizado en su esfera jurídica. Por tanto, no se actualizaban las causales de improcedencia hechas valer.

Refirió que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, vertió los argumentos en el sentido de que la parte quejosa reviste el carácter de persona moral, por lo que no puede ser titular de derechos humanos y, por ende, se debe sobreseer en el juicio ya que no se actualiza el contenido del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo para la procedencia del presente juicio.

Determinó que la responsable partió de una premisa falsa al considerar que las personas jurídicas deben ser excluidas de la titularidad de derechos humanos por ser inherentes a las personas físicas. Cuando el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que todas las "personas" gozan de los derechos humanos, por lo que no debe entenderse que los únicos titulares de estos derechos son las personas físicas.

Dijo que dado que las responsables no invocaron alguna otra causa de improcedencia ni de oficio, se advirtió la actualización de alguna otra, se procedió al estudio de los conceptos de violación formulados, respecto del acto por el que no se sobreseyó en juicio.

27. En los **recursos de revisión**, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el presidente de la República, hicieron valer lo siguiente:

- **Cámara de Diputados**

**Primero.** Que la sentencia recurrida resulta violatoria de los artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1o. y 133 de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no haberse realizado un adecuado control de constitucionalidad *ex officio*.

Lo anterior, ya que los argumentos con los que fundó el a quo la sentencia recurrida, son infundados e inoperantes porque no interpretó adecuadamente la hipótesis prevista en el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; siendo que de la interpretación literal, sistemática y originalista del citado artículo, se advierte que la *ratio legis* de dicha hipótesis pretende gravar con el impuesto relativo a aquellos alimentos procesados destinados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar; sin embargo, el a quo parte de una premisa equivocada.

**Segundo.** Que el fallo recurrido viola los artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la norma impugnada no contraviene el principio de equidad tributaria, esencialmente porque no existen sujetos que puedan ser objeto de comparación.

Que el a quo al momento de fundar la sentencia que se recurre debió analizar si la norma reclamada superaba o no un escrutinio de carácter ordinario, lo que ocasiona invariablemente que la sentencia recurrida sea ilegal.

Que no existe inconstitucionalidad por el hecho de que la ley relativa establezca la anotada excepción fáctica a la impetrante de amparo, porque así como el legislador tiene libertad para fijar el objeto del tributo, también la tiene para determinar las modalidades que conforman un régimen de tributación.

#### • **Presidente de la República**

**Primero.** Que resulta ilegal la sentencia en virtud de que el a quo no tomó en cuenta que en el caso se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el artículo 63, fracción V y 77 de la Ley de Amparo, por no poderse concretar los efectos del juicio de amparo.

**Segundo.** Que procede sobreseer el juicio, con fundamento en el artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 63, fracción V, de la Ley de Amparo, por



falta de interés jurídico de la parte quejosa, toda vez que no acredita con prueba fehaciente ubicarse en el supuesto establecido en el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

**Tercero.** Que la sentencia es ilegal al determinar que el artículo 2o.-A, fracción I, numeral 6, de la ley impugnada, es violatorio del principio de equidad tributaria, ya que sí existe una justificación para que se grave con la tasa del 16% de impuesto al valor agregado, la enajenación de alimento destinado a mascotas y pequeñas especies en el hogar.

Aduce que el a quo pierde de vista la naturaleza de la ley, misma que es de carácter general y abstracta.

**Cuarto.** Que la sentencia recurrida resulta contraria a los principios de derecho, ya que el a quo perdió de vista diversos elementos, como es el hecho de que los poseedores de cualquier especie animal cuentan con diversas opciones para alimentarlos, entre las cuales se encuentran los alimentos gravados con tasa 0% del impuesto al valor agregado, es decir, la adquisición de alimentos procesados no es obligatoria.

Que el precepto combatido no obliga a las quejas a repartir una ganancia que efectivamente no haya recibido la empresa, ya que para el cálculo de la participación de los trabajadores en las utilidades, se toman los mismos elementos –ingresos menos deducciones– para el cálculo de la utilidad fiscal.

**28. Sentencia del Tribunal Colegiado.** Mediante sentencia de siete de octubre de dos mil dieciséis, el \*\*\*\*\*, resolvió:

El Tribunal Colegiado determinó por una parte confirmar la sentencia recurrida y, por otra, consideró que carecía de competencia legal para conocer y resolver el asunto, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por tanto, reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los agravios encaminados a combatir la constitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil catorce.



## VII. Estudio de fondo

29. Para estar en aptitud de analizar la interpretación que el Juzgado de Distrito efectuó del artículo impugnado, es necesario delimitar el diseño normativo que la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece para la enajenación de bienes y, a partir de ello, se identificará el tratamiento legal que el legislador ordinario ha previsto para la enajenación de productos destinados a la alimentación.

30. Enseguida, esta Primera Sala analizará si la medida legislativa impugnada transgrede el principio de equidad, partiendo de los argumentos formulados por las autoridades recurrentes en sus escritos de revisión.

31. Para emprender el estudio de igualdad de la medida legislativa impugnada, previamente deben establecerse los elementos esenciales del impuesto al valor agregado.

32. El impuesto al valor agregado es un impuesto indirecto y tiene como hecho imponible un movimiento de riqueza generado por la enajenación de bienes, la prestación de servicios, el otorgamiento temporal del uso o goce de bienes y la importación de bienes y servicios.<sup>15</sup>

33. Los actos o actividades sujetos al gravamen tienen que realizarse en territorio nacional, porque lo que se grava es la riqueza que se manifiesta en la actividad y no la que detenta el sujeto, así el tributo es independiente de la residencia, nacionalidad o personalidad jurídica de quién realiza el acto.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> **Artículo 1o.** Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: I. Enajenen bienes. II. Presten servicios independientes. III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes. IV. Importen bienes o servicios. ..."

<sup>16</sup> Tesis aislada 1a. XCII/2012 (10a.), de la Primera Sala, Décima Época, registro digital: 2000806, materia constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, correspondiente a mayo de 2012, página 1098, cuyo rubro es el siguiente: "IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. SUS DIFERENCIAS, A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA."



34. En este gravamen existe una traslación de la carga tributaria al consumidor, lo que implica que el tributo incide materialmente sobre el consumo, es decir, sobre la riqueza del consumidor, destinada a la adquisición de ciertos bienes o servicios;<sup>17</sup> sin que ello sea reflejo de su capacidad económica de manera directa.

35. Es así que, este Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que la capacidad contributiva en los impuestos indirectos se vincula con la persona que tiene que soportar la carga del tributo, o sea, aquella que finalmente, según las diversas características de cada contribución, ve disminuido su patrimonio al pagar una cantidad específica por concepto de esos gravámenes, sea en su calidad de sujeto pasivo o como destinatario de aquéllos, que por traslación deba hacersele por disposición legal o por las características propias del tributo de que se trate.<sup>18</sup>

36. De esta forma, el impuesto al valor agregado, atiende al patrimonio que soporta el consumo –el del consumidor contribuyente *de facto*–, de manera que sin conocer su dimensión exacta y sin cuantificarlo positivamente, el legislador considera que si dicho patrimonio es suficiente para soportar el consumo, también lo es para pagar el impuesto.

37. Por tanto, esta Primera Sala considera que es un impuesto que grava el consumo, porque éste demuestra una capacidad contributiva susceptible de soportar un gravamen.

38. Por ello que, en el caso de los impuestos indirectos, para que el tributo sea equitativo, debe establecerse el mismo gravamen a todos los sujetos que

<sup>17</sup> **"Artículo 1o.** ... El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma. ..."

<sup>18</sup> Tesis aislada P. IX/2005, del Tribunal Pleno, Novena Época, registro digital: 178938, materias administrativa y constitucional, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, correspondiente a marzo de 2005, página 7, cuyo rubro es el siguiente: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."



realizan el mismo hecho imponible, con independencia del lugar en donde se realice el acto gravado o del sujeto que lo lleva a cabo, lo cual resulta el parámetro de comparación.

39. Conforme a lo anterior, se puede afirmar que los sujetos del impuesto al valor agregado son aquellos que realizan actividades gravadas dentro del territorio nacional, de forma tal que su situación de igualdad vendrá dada por la realización del hecho imponible, ya que este acto por sí mismo denota una capacidad aislada de riqueza suficiente para contribuir en proporción a dicho consumo.

### **Violación al principio de equidad**

40. En la sentencia de amparo, el Juez de Distrito estableció que el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, es violatorio del principio de equidad tributaria, en tanto que de los elementos que componen el impuesto de referencia no se desprende alguno que justifique objetivamente el trato desigual que se otorga a los alimentos para perros, gatos y pequeñas especies.

41. Esta Sala, estima que el pronunciamiento contenido en la sentencia de amparo, es ilegal, pues derivó de una interpretación errónea de la Ley del Impuesto al Valor Agregado por parte del Juez de Distrito.

42. Para comenzar es necesario señalar que para llevar a cabo un juicio de igualdad o equidad tributaria, resulta indispensable contar con un término de comparación, es decir, con algún parámetro que permita medir a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma existe un trato desigual, en razón de que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo.

43. La carga argumentativa de proponer el término de comparación no implica que éste no sea idóneo, sino que debe permitir que, efectivamente, se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los elementos que se comparan.



44. Así, en caso de no proporcionarse el término de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación que se haga valer devendría en inoperante. Al respecto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 47/2016 (10a.).<sup>19</sup>

45. Asimismo, debe precisarse que para analizar la constitucionalidad de una norma tributaria, a la luz del principio de equidad tributaria consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es necesario determinar si el impuesto es de carácter directo o indirecto.

46. En el caso de los impuestos directos, dicho análisis debe realizarse a partir de la comparación entre sujetos, es decir, cuando dos contribuyentes se ubican en diversas situaciones, se verificará si el tratamiento diferenciado, otorgado por el legislador, es razonable y objetivo, para que no se dé una transgresión al citado principio; en cambio, tratándose de impuestos indirectos su examen puede justificarse, no a partir de los sujetos pasivos, sino de la existencia de supuestos en los cuales el órgano de control constitucional pueda valorar la equidad de la ley, con el fin de cerciorarse de que el órgano legislativo esté cumpliendo con el mencionado principio.

47. Atendiendo a la anterior distinción es válido –excepcionalmente– que el estudio de equidad se haga en atención a los bienes sobre los que incide la tributación y no sobre los sujetos, ya que para cierto tipo de impuestos indirectos la vulneración al citado principio puede materializarse en la configuración del hecho imponible, por medio de una discriminación a determinados productos o actividades sobre las que el legislador puede incidir y dejar fuera de la tributación a otros, que por sus características sean muy similares o inclusive idénticos, pero que por virtud de la configuración del tributo queden exentos de su

<sup>19</sup> Tesis de jurisprudencia, Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 439, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas» de título y subtítulo: "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."



pago o, en algunos casos, fuera del supuesto de sujeción. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada 1a. XCII/2012 (10a.).<sup>20</sup>

48. En la demanda de amparo, la quejosa propuso, como término de comparación lo siguiente:

"Al respecto, ese H. Juzgado no deberá, pasar por desapercibido que si tomamos en consideración que, conforme a la exposición de motivos del precepto que se reclama por inconstitucional, cualquier animal que sea utilizado con fines recreativos debe ser considerado como mascota, existen animales de mayor tamaño que los perros, gatos u y (sic) pequeñas especies, que pueden ser considerados como mascota, respecto de los cuales los alimentos destinados a su alimentación no fue excluido del tratamiento de la tasa del 0%, lo que ocasiona un trato inequitativo para las personas que enajenan alimento para mascotas.

"Para ejemplificar lo anterior, pensemos en el supuesto de una persona que una persona (sic) tiene como mascota a un conejo, un perro y un caballo, todos ellos con fines recreativos, utilizados como animales de compañía.

"En el caso del **conejo**, supongamos que el propietario acude con su proveedor de alimentos, en donde éste último se verá obligado a trasladar el impuesto al valor agregado correspondiente a la tasa del 16%, en la medida en que en términos del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el alimento procesado para pequeñas especies se encuentra excluido del tratamiento del 0% que prevé dicha disposición.

"En el caso del **perro**, cuando el propietario acuda con su proveedor de alimentos, éste último de igual forma se verá obligado a trasladarle el impuesto al valor agregado a la tasa del 16%, al contar con el mismo tratamiento del impuesto al valor agregado, es decir, dicha enajenación se encuentra gravada a la tasa del 0%.

<sup>20</sup> Décima Época, tesis aislada 1a. XCII/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1098, de rubro: "IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. SUS DIFERENCIAS, A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA."



"No obstante, en el caso del **caballo**, cuando el propietario acuda con su proveedor de alimentos, este último no le trasladará el impuesto al valor agregado por la enajenación de dicho alimento, en virtud de que el alimento no será utilizado para perros, gatos, ni pequeñas especies, y en términos del precepto normativo que se reclama dicho alimento no se excluye del tratamiento de la tasa del 0%.

"En estos términos, es evidente que el precepto que se reclama por inconstitucional resulta a todas luces violatorio del derecho fundamental de igualdad y equidad tributaria, pues aún y cuando el conejo, el perro y el caballo, son mascotas, el tratamiento que le da a la enajenación de su alimento se encuentra diferenciado atendiendo a si se trata (sic) pequeñas especies o animales de mayor tamaño."

49. De la transcripción que antecede esta Sala advierte que la inequidad planteada por la quejosa, se construyó a partir de una desigualdad de trato entre alimentos procesados para caballos u otras especies de mayor tamaño –a los que atribuye las aplicación de la tasa 0%– y alimentos procesados para perros, gatos o pequeñas especies –cuya enajenación causa el impuesto a la tasa 16%–. Sin embargo, como se detallará en párrafos subsecuentes, el pronunciamiento efectuado por el Juez de Amparo derivó de un entendimiento erróneo de la normativa impugnada.

50. Se difiere de lo planteado en la sentencia recurrida en cuanto al alcance que se otorga al artículo 2o.-A, fracción I, numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para ello se hace necesario citar el numeral que por su importancia será materia de análisis:

**"Artículo 2o.-A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"I. La enajenación de:

"a) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule, perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.



"Para estos efectos, se considera que la madera en trozo o descortezada no está industrializada.

"b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

"...

"6. Alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar."

51. Dicho precepto establece dos condiciones para que la enajenación de productos se encuentren gravados a la tasa 0%: **(i)** que sean medicinas de patente; y, **(ii)** que se trate de productos destinados a la alimentación.

52. El concepto medicinas de patente resulta clara en cuanto a su contenido; sin embargo, la expresión "*productos destinados a la alimentación*" resulta un concepto aquejado de ambigüedad, pues puede entenderse en múltiples sentidos. A pesar de ello, su utilización a partir de los trabajos legislativos y de los diversos criterios sustentados por esta Suprema Corte permite concluir que se está empleando para referirse a productos destinados a la alimentación humana.

53. En un Estado de derecho las normas que constituyen derecho positivo deben ser interpretadas y reinterpretadas, en aras de que su contenido se entienda evolutivamente para dar respuesta a los problemas novedosos que surjan de una realidad cambiante. No obstante, en ocasiones también resulta importante atender al origen histórico de ciertos preceptos para comprender su razón de ser o la teleología de su inclusión. Sirve de apoyo por analogía la tesis jurisprudencial P./J. 61/2000, cuyo rubro es: "INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 61/2000, registro digital: 191673, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2000, página 13.



54. Así, por las características de la porción normativa que se interpreta resulta importante recorrer brevemente su historia en aras de revisar si el entendimiento desarrollado en por la quejosa en cuanto a que el alimento procesado para equinos se encuentra gravado a la tasa 0% es acertado.

55. Para ello, esta Primera Sala estima conveniente atender a lo que la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha señalado en torno a las particularidades que deben revestir los productos sujetos a tasa 0% al resolver la contradicción de tesis 194/2005-SS. En la parte conducente de dicha ejecutoria se señala:

"... [C]onviene tener presentes las razones que en torno a los supuestos de exención del impuesto al valor agregado se esgrimieron al discutir la iniciativa de ley respectiva, y que en su parte que interesa, a la letra se leen:

"No sólo esa es la idea general del impuesto (gravar el consumo intermedio o final), sino que además, este impuesto al valor agregado que ahora tenemos en debate y por cuya aprobación estamos hablando en pro del dictamen, tiene muchas extensiones (sic) y tiene otras características que hacen que la carga real resulte muy atenuada.

"Tiene muchas extensiones (sic) o sea, hay muchas ventas o enajenaciones que no pagan el impuesto. Esto se conoce como tasa cero; la tasa cero, quiere decir que la venta de ese bien no ocasiona el impuesto.

"¿Cuáles son estos bienes o estos casos?; son el suelo, las construcciones adheridas al suelo, cuando sean para fines habitacionales, los animales y vegetales no industrializados, la carne en estado natural, las tortillas, masa, harina, pan, la leche natural y los huevos, el azúcar, la sal, el agua no gaseosa, la maquinaria y equipo, que sólo sean susceptibles de ser utilizados en la agricultura o la ganadería, así como los fertilizantes, todos éstos están exentos del impuesto.

"Entonces, hay una parte muy importante, sobre todo de artículos de primera necesidad y de consumo popular, que no pagarán el impuesto; pero además, hay otros bienes que tienen derecho a crédito y devolución al mes siguiente, o sea que la devolución es casi instantánea, puede pagarse el impuesto y al mes siguiente se pide que se acredite o se devuelva.



"Este trato preferencial es para los bienes de inversión, de manera que toda la inversión, toda la capitalización, tan necesaria para poder aumentar la estructura productiva del país y para generar empleo, va a estar prácticamente exenta del impuesto; lo va a pagar, pero va a poder ser devuelto al mes siguiente. ..."

"En ese orden, es evidente que en principio el legislador estimó necesario exentar del impuesto al valor agregado los artículos de '*primera necesidad y de consumo popular*', y otorgar un trato preferencial a los bienes de inversión, así como a los insumos destinados a la fabricación y prestación de determinados bienes y servicios, con el objeto de aumentar la estructura productiva del país y generar empleo, de tal suerte que aunque el acto o la actividad relativa no ocasionara el impuesto al valor agregado, lo que –señaló– '*se conoce como tasa cero*', el contribuyente podría acreditar el que le fue trasladado al adquirir dichos bienes, tal como acontecía tratándose de la primera enajenación de la '*maquinaria y equipo que únicamente sean susceptibles de ser utilizados en la agricultura o ganadería, así como los fertilizantes*', o bien, pedir la devolución del que hubiere pagado al mes siguiente.

"Sin embargo, con '*el propósito de coadyuvar con el Sistema Alimentario Mexicano a fin de proteger y mejorar el nivel de vida de la población menos favorecida*', el legislador advirtió la necesidad de '*extender la tasa de 0%, a todos los alimentos, con el objeto de que se tenga la posibilidad de acreditar el impuesto que sea trasladado por todos los insumos y servicios que intervengan en su elaboración y comercialización*'. Así, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de diciembre de mil novecientos ochenta, se adicionó el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, cuyo texto original, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

"Artículo 2o-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"I. La enajenación de:

"a) Animales y vegetales que no estén industrializados.



"b) Los productos destinados a la alimentación, a excepción de los siguientes:

"...

"Los actos o actividades a los que se les aplica la tasa del 0%, producirán los mismos efectos legales que aquellos por los que se deba pagar el impuesto conforme a esta ley.'

"Posteriormente, con el propósito de '*fortalecer las finanzas públicas*', mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se incrementó la tasa general del impuesto al valor agregado al 15% y se estableció la tasa del 6% para gravar la enajenación de productos alimenticios que se encuentran industrializados, conservando la del 0% para los alimentos que '*integran la llamada canasta básica del trabajador*' y otros '*productos alimenticios de consumo popular*'. En mérito de lo anterior, se modificó el artículo 2o.-A y se adicionó el artículo 2-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en los términos siguientes:

"Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"I. La enajenación de:

"a) Animales y vegetales que no estén industrializados.

"b) Los siguientes bienes:

"1. Carne en estado natural;

"2. Leche y sus derivados y huevo, cualquiera que sea su presentación;

"3. Harina de maíz y de trigo y nixtamal;

"4. Pan y tortillas de maíz y de trigo;



"5. Aceite vegetal comestible, manteca vegetal y animal;

"6. Pastas alimenticias para sopa, excluyendo las enlatadas;

"7. Café, sal común, azúcar, mascabado y piloncillo. ...'

"Artículo 2o.-B. El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 6%, cuando se realice la enajenación e importación de:

"1. Los productos destinados a la alimentación a excepción de:

"a) Bebidas distintas de la leche.

"b) Concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores a que se refieren los incisos B y C de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

"c) Los que le sea aplicable las tasas del 0% y del 20% ...'

"No obstante, a fin de evitar que *'se afecte el poder adquisitivo de la población menos favorecida del país y con la firme decisión de consolidar los avances logrados en la batalla contra la inflación comprendida por los sectores obrero, campesino, empresarial y el gobierno de la República, y reducir el impacto de los precios al gran público consumidor'*, mediante disposiciones de vigencia anual para los años de mil novecientos ochenta y nueve a mil novecientos noventa y dos, se estableció que para calcular el impuesto al valor agregado en la enajenación e importación de medicinas de patente y productos destinados a la alimentación se aplicaría la tasa del 0%, con excepción de los mencionados en los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 2-B transcrito con antelación.

"Con el objeto de ***'reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica'***, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y cinco se modificaron los artículos 2o.-A y 2-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a fin de establecer que la tasa del 0% sería aplicable únicamente a la enajenación de animales y vegetales que no estuvieran industrializados, carne en estado natural (*artículo*



2o.-A) y tratándose de productos destinados a la alimentación, sólo cuando su enajenación se realizara al público en general en locales fijos de ventas al menudeo, que no tuvieran servicio de entrega a domicilio (*artículo 2-B*), por lo que, **'todas las etapas de producción estarían gravadas a la tasa general del impuesto al valor agregado'**; sin embargo, dicha disposición sólo estuvo vigente hasta el treinta y uno de diciembre del año en cita, toda vez que ***'para alentar la actividad económica, principalmente a la pequeña y mediana empresa e impulsar las exportaciones'***, entre otras medidas, se estimó necesario ***'reestablecer la tasa del 0% para alimentos procesados y medicinas en todas las etapas del proceso de producción hasta su comercialización al consumidor final'***, motivo por cual, mediante decreto publicado en el referido medio informativo el quince de diciembre del dos mil cinco, se derogó el artículo 2-B de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se modificó el artículo 2o.-A, en los siguientes términos:

"Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"I. La enajenación de:

"a) Animales y vegetales que no estén industrializados, salvo el hule.

"b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

"1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

"2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.



"3. Caviar, salmón ahumado y angulas.'

"Por último, mediante decreto publicado el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, se adicionó el numeral 4 del inciso b) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para establecer que la tasa del 0% no es aplicable tratándose de la enajenación de saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios. Lo anterior con el objeto de precisar que dicha tasa no es aplicable a las materias primas o insumos que se utilizan en la producción de alimentos y medicinas de patente, en tanto pueden ser utilizados para la elaboración de otros productos, según se advierte del dictamen formulado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, al proyecto de reformas relativo, mismo que en su parte que interesa, es del siguiente tenor:

"En virtud de que se han presentado controversias en los tribunales, derivadas de interpretaciones erróneas de los contribuyentes en el sentido de que la tasa del 0% pudiera ser aplicable a los insumos utilizados para la elaboración de alimentos y medicinas de patente, esta Comisión de Hacienda y Crédito Público propone que se precise en la Ley del Impuesto al Valor Agregado que dicha tasa sólo debe aplicar a los productos que se destinen exclusivamente a la alimentación y a las medicinas de patente, ya que las materias primas que se utilizan para su producción pudieran ser igualmente utilizados para la elaboración de productos diversos.

"En este orden de ideas, esta Dictaminadora recomienda a esta Soberanía adicionar el numeral 4 al inciso b) de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el siguiente texto:

"Artículo 2o.-A.

"I. ...

"b) ...

"4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios.'



"Así, el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, inciso b), de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del primero de enero del dos mil dos, establece lo siguiente:

"Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

"I. La enajenación de:

"...

"b) Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:

"1. Bebidas distintas de la leche, inclusive cuando las mismas tengan la naturaleza de alimentos. Quedan comprendidos en este numeral los jugos, los néctares y los concentrados de frutas o de verduras, cualquiera que sea su presentación, densidad o el peso del contenido de estas materias.

"2. Jarabes o concentrados para preparar refrescos que se expendan en envases abiertos utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, así como los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan obtener refrescos.

"3. Caviar, salmón ahumado y angulas.

"4. Saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios. ...'

"De lo hasta aquí expuesto se colige, que si bien en principio, el legislador estimó pertinente '*exentar*' del impuesto al valor agregado, únicamente la enajenación de los alimentos que integran la denominada canasta básica y otros de consumo popular, lo cierto es que posteriormente, con el objeto de coadyuvar con el sistema alimentario mexicano para proteger y mejorar el nivel de vida de las clases sociales menos favorecidas y reducir el impacto de los precios entre el gran público consumidor, **hizo extensiva la tasa del 0% a la enajena-**



**ción de todos los productos alimenticios** (*con ciertas excepciones*), ya que de esta manera se reduce su costo, al permitir que los contribuyentes puedan acreditar el impuesto al valor agregado que se les traslada durante el proceso de elaboración y comercialización de los productos alimenticios.

"Por tanto, es inconcuso, que la denominada canasta básica, no es un elemento que deba tomarse en consideración, para establecer si resulta aplicable la tasa del 0% en la enajenación de productos alimenticios; sin embargo, ello no implica que deba aplicarse a todos esos productos, en tanto deben estar destinados exclusivamente a la alimentación, pues no debe soslayarse, que por virtud de las controversias suscitadas con motivo de **'interpretaciones erróneas de los contribuyentes en el sentido de que la tasa del 0% pudiera ser aplicable a los insumos utilizados para la elaboración de alimentos y medicinas de patente'**, el legislador estimó necesario precisar que **'dicha tasa sólo debe aplicar a los productos que se destinen exclusivamente a la alimentación y a las medicinas de patente, ya que las materias primas que se utilizan para su producción pudieran ser igualmente utilizados para la elaboración de productos diversos'**, por lo que además de las excepciones que prevé el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, deben excluirse las materias primas o insumos que se utilicen para la elaboración de los productos alimenticios, aun cuando en sí mismos puedan considerarse como alimentos, tal como acontece tratándose de los saborizantes, microencapsulados y aditivos alimenticios."

56. Se advierte por esta Primera Sala que el criterio utilizado en la ejecutoria de referencia para definir si a un determinado producto le es aplicable la tasa del 0%, radica esencialmente en que se trate de un producto que la población destine exclusivamente a su alimentación no obstante que dicho producto no integre la canasta básica o sea de consumo popular.

57. Además, esta Sala desprende que la voluntad legislativa de conceder el beneficio de la tasa 0% buscó en todo momento favorecer la producción y enajenación de los productos destinados a la alimentación humana, sin que en momento alguno la alimentación animal haya sido materia del referido trato preferencial.



58. Tal circunstancia se reafirma con la iniciativa presentada el ocho de septiembre de dos mil trece por el Poder Ejecutivo Federal, en la que medularmente precisó lo siguiente:

"ii. Perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar y productos procesados para su alimentación.

"Asimismo, se propone adicionar el numeral 6, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, con el fin de eliminar el tratamiento de tasa del 0% que prevé la Ley del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación de alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, ya que se trata de alimentos que evidentemente no están destinados al consumo humano y, por otra parte, quienes adquieren estos bienes reflejan capacidad contributiva y, en consecuencia, se trata de manifestaciones de riqueza que deben ser gravadas.

"Con esta propuesta se otorga seguridad jurídica a los contribuyentes, al establecer con claridad que el alimento procesado para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar, se encuentra gravado a la tasa general del IVA.

"Al efecto, se debe considerar que desde 1981 se estableció la tasa del 0% para los alimentos, disposición que es aplicable única y exclusivamente al alimento humano y no así al que se destina a animales.

"Lo anterior, en virtud de que de las diversas exposiciones de motivos, que han sido el fundamento de la inclusión de la tasa del 0% a los alimentos, se desprende que la finalidad perseguida a través de esta política pública, es la de apoyar los programas alimentarios de la población."

59. En suma, de acuerdo con la evolución legislativa de la norma analizada la tasa diferenciada establecida en el artículo 2o.-A, fracción I, numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado está referida a productos destinados a la alimentación humana, sin que se desprendan elementos que permitan identificar dentro de esta hipótesis normativa productos destinados a la alimentación animal.



60. Como se advirtió en párrafos que anteceden, se podrá emitir un juicio, en materia de equidad, cuando exista una diferencia de trato definiendo –en tal caso– debe decidirse si el trato desigual se justifica en bases objetivas suficientes para distinguir entre una y otra categoría, y en materia de proporcionalidad, sobre si la medida es apta para alcanzar el fin deseado.

61. Cuestión distinta es analizar situaciones a las que el legislador otorga el mismo tratamiento como es el caso de la enajenación de alimentos procesados para perros, equinos u otras especies, actividad que la Ley del Impuesto al Valor Agregado grava a la tasa del 16%, tal tratamiento en materia de impuesto al valor agregado se explica tomando en cuenta que la enajenación constituye una actividad gravada a la tasa general. Por excepción, determinados productos se benefician con la aplicación de la tasa 0%, sin que se advierta que en este supuesto ubique el alimento procesado para equinos ni ningún otro alimento procesado destinado a la alimentación animal.

62. En ese orden de ideas, tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación,<sup>22</sup> es menester precisar que la circunstancia de que sean de aplicación estricta las disposiciones que establecen el sujeto, objeto, base, tasa o tarifa, de una determinada contribución, con las excepciones con las cargas a los particulares, tiene su origen en que tales normas por su peculiar repercusión en la esfera jurídica de los gobernados constituyen auténticas normas de excepción que conforman regímenes jurídico especiales, donde solo los sujetos que realizan el hecho imponible deben contribuir al gasto público, y dentro de esos sujetos únicamente los que se ubiquen en la precisa hipótesis de beneficio se encuentran sujetos a una tasa preferencial sin que sea válido realizar una aplicación extensiva o restrictiva de las respectivas leyes.

<sup>22</sup> **Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."



63. Por ende, como se ha expuesto en éstas líneas, en el caso concreto, nos encontramos ante supuestos similares que no reciben un tratamiento diferenciado, lo que evidencia lo incorrecto del pronunciamiento del Juez de Distrito en tanto que debió declarar inoperante el argumento de la quejosa.

64. Es por lo anterior, que resulta errónea la premisa en la que se sostiene la falta de proporcionalidad y equidad tributaria de la medida legislativa impugnada al quedar definido que no existe elemento jurídico alguno que permita concluir en el trato diferenciado entre productos destinados a la alimentación animal.

65. En términos de lo expuesto, no resultaba viable efectuar el estudio de constitucionalidad en los términos propuestos por la quejosa, dada la inoperancia de los argumentos planteados al estar sustentados en una premisa incorrecta consistente en que la Ley del Impuesto al Valor Agregado prevé un trato diferenciado entre alimentos destinados a la alimentación animal, pues tratándose de alimento procesado para equinos u otras especies, se grava a la tasa 0%, mientras que aquellos productos procesados para perros, gatos y pequeñas especies se gravan a la tasa 16%.

66. En este punto resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –que esta Primera Sala comparte–, de rubro y texto siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS. Los agravios cuya construcción parte de una premisa falsa son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida."<sup>23</sup>

67. Al haberse revocado la sentencia de amparo, lo procedente es que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 93, fracción V de la Ley de Amparo,

<sup>23</sup> Registro digital: 2001825, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1326.



se realice el análisis de los conceptos de violación cuyo estudio omitió el Juzgado de Distrito, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

### **Análisis tercer concepto de violación.**

68. En el tercer concepto de violación la parte quejosa refiere que la medida legislativa impugnada transgrede el derecho fundamental de rectoría del estado y al desarrollo nacional, previsto en el artículo 25 constitucional en relación con la garantía de seguridad jurídica.

69. Añade la quejosa que la norma impugnada no fomenta una adecuada rectoría financiera y desarrollo económico al sector comercializador de alimentos para animales, además de que las deja en estado de inseguridad jurídica.

70. Son infundados los argumentos que han quedado sintetizados, en virtud de que si bien es cierto el artículo 25 constitucional en conjunto con el artículo 26 del mismo ordenamiento, establecen la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, la cual se cumple en los términos previstos en los propios dispositivos constitucionales, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, entre otras acciones, ello no puede limitar la facultad impositiva del Estado quien debe establecer tributos a fin de sufragar el gasto público.

71. Al resolver la acción de inconstitucionalidad **\*\*\*\*\***, el Pleno de esta Suprema Corte estableció: "*[Q]ue, en el amparo, no puede hacerse valer derecho alguno derivado de los preceptos constitucionales que rigen en materia económica; por lo que dichas disposiciones no son referente de valoración para determinar la validez de normas tributarias, que tienen sustento en preceptos constitucionales diversos.*"

72. Lo anterior porque el establecimiento del impuesto al valor agregado a los productos destinados a la alimentación animal se hizo con fundamento en el



artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal que otorga al Estado la facultad de establecer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos cumpliendo con los principios contenidos en dicho precepto constitucional, lo cual no vulnera el artículo 25 constitucional pues la rectoría del Estado no se ve menoscabada por la legislación tributaria.

73. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis P. LXXVII/98, emitida por el Tribunal Pleno que es del tenor literal siguiente:

"ACTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 25 Y 26 CONSTITUCIONALES.—Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, en esencia, la rectoría económica del Estado para garantizar el crecimiento económico del país, la cual se cumple en los términos previstos en los propios dispositivos constitucionales, cuando el Estado alienta la producción, concede subsidios, otorga facilidades a empresas de nueva creación, estimula la exportación de sus productos, concede facilidades para la importación de materias primas y organiza el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, entre otras acciones, pero la rectoría ahí garantizada no se ve menoscabada por la legislación de los tributos, como el denominado impuesto al activo, pues si bien implica una carga económica para los contribuyentes, al tener su fundamento en el artículo 31, fracción IV, constitucional, su objetivo es el de sufragar el gasto público, lo que permite al Estado cumplir cabalmente con sus fines."

74. A partir de las consideraciones que han quedado referidas, se desestima el planteamiento formulado por la parte quejosa.

#### **Análisis del segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo conceptos de violación.**

75. Los argumentos planteados por la quejosa en los referidos conceptos de violación resultan inoperantes, al hacerlos depender de premisas incorrectas.

76. Lo anterior, toda vez que la parte quejosa hace depender la inconstitucionalidad de la medida legislativa analizada del tratamiento diferenciado que



se otorga a los alimentos procesados para consumo animal, específicamente que se grava a la tasa general [16%] a los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, en relación con aquellos alimentos procesados para especies distintas a las que han quedado señaladas.

77. La inoperancia de los planteamientos de la demanda de amparo, se advierte si tomamos como referencia el pronunciamiento que esta Sala ha emitido en relación con el verdadero alcance de la aplicación de la tasa 0% a los alimentos destinados a la alimentación.

78. Sin el afán de reiterar las razones que se han pronunciado, debe quedar en claro que en la legislación vigente no existe hipótesis normativa que permita concebir que la tasa 0% resulte aplicable a productos destinados a la alimentación animal, por el contrario, el diseño normativo de la Ley del Impuesto al Valor Agregado prevé un gravamen del 16% al consumo de bienes o servicios, quedando exceptuados los productos destinados a la alimentación humana, salvo los casos que expresamente excluyó el legislador.

79. Por tanto, contrario al planteamiento de la parte quejosa, no es cierto que se causa ambigüedad al no ser definido qué debe entenderse por pequeñas especies para descifrar el objeto del impuesto; tampoco es cierto que por no ser aplicable la tasa 0% a productos destinados a la alimentación animal esto implicará que las mascotas serán alimentadas con productos distintos [lo que puede acarrear consecuencias nocivas para la salud pública y para el medio ambiente]; menos aún se genera un perjuicio a las operaciones realizadas con anterioridad al primero de enero de dos mil catorce [incorrectamente se dice que se cambia la tasa aplicable]; y, tampoco se puede hablar de una ley privativa que únicamente aplique a un sector de contribuyentes para perjudicarlos [la Ley del Impuesto al Valor Agregado grava a la tasa 16% el consumo de bienes y servicios, como regla general], como incorrectamente es planteado por la quejosa.

80. Por tanto, al derivar los argumentos analizados de una lectura incorrecta a la disposición reclamada y al estar sustentada la inconstitucionalidad de dicha disposición en una inequidad del artículo 2o.-A, fracción I, numeral 6,



de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la inoperancia de los planteamientos obedece a que la parte quejosa los hace depender de premisas falsas pues lo cierto es que todos los productos destinados a la alimentación animal se encuentran gravados a la tasa 16%, sin que hasta este momento se haya contrastado la inconstitucionalidad de esta tasa general.

81. Resulta aplicable en lo conducente, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que esta Primera Sala comparte, que es del tenor siguiente:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS.—Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida."

82. En mérito de lo expuesto, ante lo infundado e inoperante de los conceptos de violación analizados procede negar el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.

### VIII. Decisión

83. Al haberse agotado el análisis de los aspectos de constitucionalidad, de conformidad con todo lo razonado, lo procedente es revocar la sentencia recurrida en la materia competencia de esta Suprema Corte y negar el amparo solicitado en contra del decreto publicado el once de diciembre de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en particular el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la ley del impuesto al valor agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil catorce.

Por lo expuesto y fundado se,



## RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La justicia de la unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* , en contra del artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, en vigor a partir del uno de enero de dos mil catorce.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido pero en contra de las consideraciones, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del voto emitido por la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 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 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis aislada P. LXXVII/98 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 212, con número de registro digital: 194972.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RECTORÍA ECONÓMICA DEL ESTADO.**

Hechos: Personas morales promovieron juicios de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, al considerarlo violatorio del principio de rectoría económica del Estado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el precepto citado no transgrede el principio de rectoría económica del Estado.

Justificación: El establecimiento del impuesto al valor agregado a los productos destinados a la alimentación animal tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, que otorga al Estado la facultad de establecer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos. Desde esa perspectiva, no puede considerarse que tal potestad sea susceptible de vulnerar el artículo 25 constitucional, pues la rectoría económica del Estado no puede verse menoscabada por la facultad impositiva, cuyo único fin es el establecimiento de tributos encaminados a sufragar el gasto público. Lo anterior, porque como lo ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los preceptos constitucionales que rigen en materia económica no son referente de valoración para determinar la validez de normas tributarias, que tienen sustento en preceptos constitucionales diversos.

**1a./J. 50/2020 (10a.)**

Amparo en revisión 1076/2016. 7 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido pero en contra de las consideraciones, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña



Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 671/2017. DTS México, S. de R.L. de C.V. 5 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 178/2017. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 301/2017. Bayer de México, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 756/2017. Organización Sahuayo, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Tesis de jurisprudencia 50/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS POR LOS QUE SE SOSTIENE QUE EL ARTÍCULO 2o.-A,**



**FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, RESPECTO DEL TRIBUTO ESTABLECIDO PARA ALIMENTOS PROCESADOS DESTINADOS A DISTINTAS ESPECIES ANIMALES.**

Hechos: Personas morales promovieron juicios de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, al considerarlo violatorio del principio de equidad tributaria a partir de la desigualdad de trato generada entre alimentos procesados para animales.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que resultan inoperantes los argumentos por los que se sostiene que el artículo mencionado transgrede el principio de equidad tributaria, respecto del impuesto establecido para alimentos procesados destinados a distintas especies animales, al partir de una premisa incorrecta.

Justificación: De acuerdo con la evolución legislativa de la norma analizada, la tasa diferenciada establecida en el citado precepto legal está referida a productos destinados a la alimentación humana, sin que se desprendan elementos que permitan identificar dentro de esta hipótesis normativa productos destinados a la alimentación animal. Por tanto, el legislador otorga el mismo tratamiento a la enajenación de alimentos procesados para perros, equinos u otras especies, actividad que la Ley del Impuesto al Valor Agregado grava a la tasa del 16% (dieciséis por ciento). Tal tratamiento en materia de impuesto al valor agregado se explica tomando en cuenta que la enajenación constituye una actividad gravada a la tasa general; por excepción, determinados productos se benefician con la aplicación de la tasa 0% (cero por ciento), sin que se advierta que en este supuesto se ubique el alimento procesado para equinos ni algún otro destinado a la alimentación animal.

1a./J. 51/2020 (10a.)



Amparo en revisión 1076/2016. 7 de noviembre de 2018. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien votó con el sentido pero en contra de las consideraciones, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 671/2017. DTS México, S. de R.L. de C.V. 5 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 178/2017. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 301/2017. Bayer de México, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 756/2017. Organización Sahuayo, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Tesis de jurisprudencia 51/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de once de noviembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**ANOTACIÓN PREVENTIVA DE EMBARGO. DENTRO DE LOS REQUISITOS PARA CANCELARLA, CON MOTIVO DE SU CADUCIDAD, NO ESTÁ EL RELATIVO A QUE TAMBIÉN SE ENCUENTRE CONCLUIDO EL JUICIO DEL QUE DERIVÓ CUANDO LA LEY APLICABLE NO CONTIENE DISPOSICIÓN EN ESE SENTIDO NI OTRA QUE ORIENTE TAL INTERPRETACIÓN (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y DE PUEBLA).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 141/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

#### II. Competencia

10. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis, a partir de una interpretación extensiva y teleológica de 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 vigente; 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.



11. Esto, dado que la contradicción de criterios se plantea sobre un tema propio de la materia civil y si bien la misma se presenta entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito, se afirma la competencia de esta Sala para su resolución en términos del punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup> que, en materia de contradicciones de tesis, establece que son del conocimiento de este Alto Tribunal las contradicciones de tesis sustentadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito.<sup>2</sup>

### III. Legitimación

12. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, porque fue formulada por uno de los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, órgano jurisdiccional de amparo que participa en la presente contradicción de tesis.

<sup>1</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución... VII. Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional, así como **las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito**, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado."

<sup>2</sup> En similares términos se pronunció el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 271/2014, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito, en sesión pública del veintiséis de enero de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando primero, relativo a la competencia. El Ministro Cossío Díaz votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Asimismo, esta Sala resolvió la contradicción de tesis 318/2015 suscitada entre el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal en Materia Civil del Séptimo Circuito, en sesión de seis de julio de dos mil dieciséis, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Ortiz Mena. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.



## IV. Existencia

13. El presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado,<sup>3</sup> consistentes en que:

a. 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. 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. 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.

14. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Al resolver la cuestión litigiosa, ambos tribunales se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un procedimiento interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los órganos jurisdiccionales que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

### Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

15. Al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , analizó un asunto con las siguientes características:

a. **Juicio de origen.** Una persona demandó de otra, diversas prestaciones en la vía ejecutiva mercantil, ante un Juez de Veracruz. El Juez del conocimiento

<sup>3</sup> Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 «con número de registro digital: 165077».



giró exhorto con la petición de efectuar el emplazamiento respectivo. La autoridad exhortada requirió al enjuiciado el pago de lo adeudado, trabó embargo sobre un inmueble propiedad de aquél y realizó el llamamiento a juicio.

b. A partir de lo anterior, se solicitó al registrador público de la Propiedad y de Comercio de Tehuacán, Puebla, la inscripción del embargo trabado sobre el inmueble en cuestión. El veintitres de agosto de dos mil trece se realizó la anotación de embargo en el folio real respectivo.

c. El dieciocho de octubre de dos mil dieciséis, el demandado solicitó la cancelación de la anotación registral referida por haber operado la caducidad, la que procedió en sus términos.

d. En contra de la cancelación de la anotación de embargo, el actor interpuso recurso administrativo registral, el cual fue resuelto el dieciocho de abril de dos mil dieciocho por el director del Registro Público de la Propiedad de Puebla, quien confirmó el acto impugnado.

**e. Juicio de amparo indirecto.** El actor promovió juicio de amparo indirecto en contra de la autoridad y el acto siguientes:

**Autoridad responsable:**

- Director del Registro Público de la Propiedad del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla.

**Actos reclamados:**

- La resolución de dieciocho de abril de dos mil dieciocho, dictada por el director referido, formado con motivo del recurso administrativo registral interpuesto por el actor en contra de los actos administrativos del registrador público de la propiedad en la que confirmó la cancelación por caducidad registral de la inscripción del embargo ordenado por el Juez de Veracruz y anotado en el folio real respectivo.

f. El conocimiento de la demanda de amparo correspondió al Juez Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Puebla, quien la admitió y, seguido el trámite correspondiente, celebró la audiencia constitucional en la que dictó sentencia en el



sentido de sobreseer en el juicio de amparo por unos actos y conceder el amparo para el efecto de que la autoridad responsable realizara lo siguiente:

- Dejar sin efectos el acto reclamado.

- Emitir una nueva resolución con libertad de jurisdicción, pero siguiendo los lineamientos de la sentencia de amparo, esto es, resolver el recurso administrativo registral conforme a derecho corresponda, tomando en consideración que, para la cancelación por caducidad registral de una inscripción de embargo, derivada de un acto judicial, correspondería a la autoridad jurisdiccional determinar lo conducente y no al registrador público de la propiedad.

**g. Recurso de revisión.** Inconforme con tal resolución, el tercero interesado director del Registro Público de la Propiedad del Instituto Registral y Catastral del Estado de Puebla interpuso recurso de revisión el cual fue resuelto por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, en el sentido de revocar la sentencia de amparo y negar el amparo, por unanimidad de votos.

16. Las consideraciones emitidas por el Tribunal Colegiado fueron las siguientes:

a) La autoridad revisora estimó fundados los agravios del tercero interesado y suficientes para revocar la concesión de amparo. Para ello partió de la base de lo previsto en los artículos 2, 3, 8, fracción VII, 16 y 25, de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Puebla.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> **Artículo 2.** El Registro Público de la Propiedad es la oficina pública a través de la cual el Gobierno del Estado de Puebla, mediante los asientos que en ella se efectúan, cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos, así como a los actos y hechos jurídicos que conforme a la ley deban registrarse, para surtir efectos contra terceros."

**Artículo 3.** La inscripción de los actos en el Registro Público de la Propiedad tendrá efectos declarativos y por excepción efectos constitutivos, en los casos que así expresamente lo determine la ley."

**Artículo 8.** Son facultades de las Autoridades Registrales del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias:

"...

"VII. Resolver sobre las solicitudes de rectificación, reposición y cancelación de asientos, respecto a la información que obre en el sistema o acervo registral."

**Artículo 16.** La función registral se basa en los principios registrales de publicidad, inscripción, especialidad, fe pública registral, legitimación, consentimiento, tracto sucesivo, rogación, prelación y legalidad o calificación registral."



b) El tribunal federal señaló que de dichas normas se colige que el Registro Público de la Propiedad es la oficina pública a través de la cual el Gobierno del Estado de Puebla cumple la función de dar publicidad a la situación jurídica de bienes y derechos, mediante los asientos que en ella se efectúan, así como a los actos y hechos jurídicos que conforme a la ley deben registrarse, para surtir efectos contra terceros. Así, la inscripción de los actos en el Registro Público de la Propiedad tiene efectos declarativos y, excepcionalmente, efectos constitutivos, cuando la ley así lo determina.

c) El órgano de amparo señaló que la ley determina que las autoridades registrales del Estado están facultadas para resolver sobre las solicitudes de rectificación, reposición y cancelación de asientos, respecto a la información que obre en el sistema o acervo registral, entre otras. Además, la función registral se basa en los principios registrales de publicidad, inscripción, especialidad, fe pública registral, legitimación, consentimiento, tracto sucesivo, rogación, prelación y legalidad o calificación registral.

d) Además, dicha autoridad federal consideró que la ley citada prevé que no se requiere el consentimiento del titular registral para la cancelación de una inscripción cuando la decreta la autoridad competente y agregó que, en términos de los artículos 68, 76, 81, 82, 83, fracción III, 84, fracción III, 86, fracción II, 87 a 89 de la ley referida,<sup>5</sup> el asiento registral es el acto por el que el registrador

**"Artículo 25.** No se requiere el consentimiento del titular registral para la cancelación de una inscripción cuando la decreta la autoridad competente."

<sup>5</sup> **"Artículo 68.** Asiento es el acto por el que el registrador público materializa en el folio o partida correspondiente el acto jurídico inscrito, ya sea en su modalidad de inscripción o de anotación, las que se realizarán conforme a esta ley y su reglamento. Salvo excepción prevista en ley, las solicitudes de inscripción y anotación se realizarán en un término que no excederá de cinco días hábiles a partir de su calificación."

**"Artículo 76.** La prelación de las inscripciones y anotaciones se determinará por razón del momento de su presentación en las oficinas registrales, cualquiera que sea su fecha de constitución."

**"Artículo 81.** Inscripción es el asiento practicado en el folio o partida de forma definitiva, por medio del cual da publicidad permanente a los actos u hechos inscribibles relacionados con ella."

**"Artículo 82.** Anotación en el asiento practicado en el folio o partida, que otorga protección a un derecho dándole publicidad de modo transitorio a los actos jurídicos contenidos en la misma."

**"Artículo 83.** Las anotaciones se harán conforme a esta ley y su reglamento, y serán de los siguientes tipos: ...

"III. Anotaciones preventivas."

**"Artículo 84.** Se anotarán preventivamente: ...

"III. El mandamiento de embargo o secuestro de bienes inmuebles determinados, siempre y cuando éstos se encuentren inscritos en el registro a favor de la persona que lo motivó, respetando los derechos de copropiedad, sociedad conyugal y patrimonio de familia."



público materializa en el folio o partida correspondiente al acto jurídico inscrito, ya sea en su modalidad de **inscripción** o de **anotación**; en tanto que ésta es el asiento que otorga protección a un derecho, al darle publicidad de forma transitoria a los actos jurídicos.

e) Además, conforme a la ley, la prelación de las inscripciones y anotaciones –dijo– se determinan por razón del momento de su presentación en las oficinas registrales, cualquiera que sea su fecha de constitución.

f) El órgano de amparo señaló que la **inscripción** es el asiento practicado en el folio o partida de forma definitiva, por medio del cual se da publicidad **permanente** a los actos o a los hechos inscribibles relacionados con ella.

g) Indicó que la **anotación** otorga protección al darle publicidad a los actos jurídicos contenidos en la misma de modo transitorio. Las anotaciones se hacen conforme a la ley y a su reglamento. Una de esas anotaciones son las **preventivas**, entre otras. Así, los actos que se anotan preventivamente son el mandamiento de embargo o secuestro de bienes inmuebles determinados, siempre y cuando éstos se encuentren inscritos en el registro a favor de la persona que lo motivó, respetando los derechos de copropiedad, de sociedad conyugal y de patrimonio familiar.

---

"**Artículo 86.** La vigencia de las anotaciones preventivas que se señalan en el artículo 84 serán las siguientes: ...

"II. En los actos que se señalan en las fracciones III, IV y VI, tendrá la anotación una vigencia de tres años."

"**Artículo 87.** Corresponderá a los interesados gestionar que las anotaciones cuya causa originadora continúe vigente, sean prorrogadas por un término similar cuantas veces sea necesario, debiendo el registrador público otorgar la prórroga siempre que la solicitud se haya formulado dentro de la vigencia de la anotación y medie solicitud de instancia competente.

"En caso de que la solicitud de prórroga se presente fuera de la vigencia de la anotación se denegará la misma, quedando expedito el derecho del interesado de solicitar nuevamente su inscripción, con las consecuencias de prelación que resulten."

"**Artículo 88.** Se podrá proceder a la cancelación de las anotaciones preventivas en forma previa a su caducidad conforme a lo establecido en el reglamento, asimismo se podrá proceder a la cancelación del primer aviso preventivo en forma previa a su caducidad a solicitud de parte interesada."

"**Artículo 89.** No se requerirá el consentimiento del titular de los derechos anotados para decretar la caducidad de anotaciones preventivas o del primer aviso preventivo. La caducidad produce la extinción del asiento por el simple transcurso del tiempo y ésta será declarada de oficio por el registrador público bajo su responsabilidad, en forma fundada y motivada, previo el cómputo de los plazos de vigencia, quedando a salvo el derecho de los usuarios a solicitarla."



h) Luego, conforme a la ley referida, la vigencia de las anotaciones preventivas que se señalan en el artículo 84, como es el embargo, es de tres años. En todo caso, corresponde a los interesados gestionar que las anotaciones cuya causa originadora continúe vigente sean prorrogadas por un término similar cuantas veces sea necesario, para lo cual el registrador público debe otorgar la prórroga siempre que la solicitud se haya formulado dentro de la vigencia de la anotación y medie solicitud de instancia competente. Además, en caso de que la solicitud de prórroga se presente fuera de la vigencia de la anotación se denegará, quedando expedito el derecho del interesado de solicitar nuevamente su inscripción, con las consecuencias de prelación que resulten.

i) El tribunal de amparo expuso que la ley referida dispone que se puede proceder a la cancelación de las anotaciones preventivas en forma previa a su caducidad conforme a lo previsto en el reglamento, la cual podrá ser a solicitud de parte interesada. Además, dicha normativa determina que no se requiere el consentimiento del titular de los derechos anotados para decretar la caducidad de anotaciones preventivas o del primer aviso preventivo, de manera que, conforme a la legislación citada, la caducidad produce la extinción del asiento por el simple transcurso del tiempo y ésta será declarada de oficio por el registrador público bajo su responsabilidad, en forma fundada y motivada, previo el cómputo de los plazos de vigencia, para lo cual queda a salvo el derecho de los usuarios a solicitarla.

j) Sobre esas bases, el órgano jurisdiccional de amparo estimó necesario distinguir la cancelación registral prevista en el artículo 88 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Puebla, de la cancelación por caducidad prevista en el numeral 89 de dicha ley.

k) En ese tenor, explicó que las anotaciones preventivas se pueden cancelar, previamente a que caduquen, cuando: I) exista manifestación ante notario de las partes interesadas en los títulos presentados ante el registro y cuya inscripción haya sido denegada, suspendida o rechazada; II) por resolución de la autoridad federal en procedimientos de amparo relacionados con bienes inscritos en el registro; III) por resolución de la autoridad ordenante o por solicitud ratificada ante notario de la persona a quien beneficia la inscripción de embargo o secuestro; IV) tratándose de las providencias hechas por autoridad com-



petente que ordenen o prohíban la enajenación de bienes inmuebles o derechos reales, así como las fianzas legales o judiciales, se cancelarán por resolución de la autoridad ordenante y, V) las declaratorias de utilidad pública podrán cancelarse sólo a solicitud de la autoridad que la remitió a su inscripción.

l) Después explicó que, a diferencia de la cancelación prevista en el numeral 88 de la ley registral, la cancelación por caducidad dispuesta en el diverso 89 de la ley en cita opera de oficio y de pleno derecho, por el simple transcurso de los plazos referidos en la propia ley –respecto de anotaciones preventivas por el paso de tres años–; esto es, no se requiere la solicitud de las partes para que el registrador por sí mismo determine la cancelación de la anotación preventiva.

m) El tribunal de amparo estimó también distinguir entre la caducidad de la anotación y caducidad en el juicio del que deriva el embargo, en el caso, del juicio ejecutivo mercantil. Ello, porque el artículo 87 de la ley registral dispone una carga procesal al interesado en que subsista la anotación a pesar de la caducidad prevista en el numeral 89 de la ley en cita. Dicha carga consiste en que el interesado debe acudir ante el Juez a solicitar que ordene al registrador la prórroga de la citada anotación, siempre y cuando la causa originadora continúe vigente. En el entendido que en caso de que el interesado no vaya ante el Juez de origen a solicitar que se prorrogue la anotación, entonces tendrá que soportar las consecuencias de su desidia, las que consistirán en que, vencido el plazo de vigencia de la anotación, opere la cancelación por caducidad, por lo que el registrador debe oficiosamente proceder en los términos previstos en el artículo 89 de la ley citada. En todo caso, el interesado puede solicitar nuevamente al Juez que se realice una nueva anotación, con las consecuencias de prelación que resulten.

n) Así, señaló el tribunal federal, la cancelación de la anotación por caducidad (artículo 89 de la ley registral) es diferente a la caducidad procesal prevista en el artículo 1076 del Código de Comercio,<sup>6</sup> ya que éste prevé las disposicio-

<sup>6</sup> **Artículo 1076.** En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, salvo los casos de excepción que se señalen por la ley.

"La caducidad de la instancia operará de pleno derecho, por lo cual es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenios entre las partes. Tal declaración podrá ser de oficio, o



nes generales para los juicios mercantiles y respecto a la caducidad de la instancia dispone que opera de pleno derecho cuando haya transcurrido el plazo de ciento veinte días contados a partir del siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada sin que medie promoción de cualquiera de las partes "dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo".

a petición de parte, cualquiera que sea el estado del juicio, desde el primer auto que se dicte en el mismo y hasta la citación para oír sentencia, en aquellos casos en que concurran las siguientes circunstancias:

"a) Que hayan transcurrido 120 días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada, y

"b) Que no hubiere promoción de cualquiera de las partes, dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo.

"Los efectos de la caducidad serán los siguientes:

"I. Extingue la instancia pero no la acción, convirtiendo en ineficaces las actuaciones del juicio y volviendo las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos, mandándose cancelar su inscripción en los Registros Públicos correspondientes;

"II. Se exceptúa de la ineficacia señalada, las resoluciones firmes de las excepciones procesales que regirán en cualquier juicio que se promoviera. De igual manera las pruebas rendidas en el proceso que se haya declarado caduco podrán invocarse de oficio, o por las partes, en el nuevo proceso que se promueva;

"III. La caducidad de la segunda instancia surge si dentro del lapso de 60 días hábiles, contados a partir de la notificación de la última determinación judicial, ninguna de las partes impulsa el procedimiento. El efecto de tal caducidad es declarar firmes las resoluciones o determinaciones materia de apelación;

"IV. La caducidad de los incidentes sólo afectará las actuaciones del mismo, sin comprender la instancia principal, aunque haya quedado en suspenso por la resolución de aquél, si transcurren treinta días hábiles;

"V. No ha lugar a la caducidad en los juicios universales de concurso, pero si en aquéllos que se tramiten en forma independiente aunque estén relacionados o surjan de los primeros;

"VI. Tampoco opera la caducidad cuando el procedimiento está suspendido por causa de fuerza mayor y el Juez y las partes no pueden actuar; así como en los casos en que es necesario esperar una resolución de cuestión previa o conexas por el mismo Juez o por otras autoridades; y en los demás casos previstos por la ley;

"VII. La resolución que decreta la caducidad será apelable en ambos efectos, en caso de que el juicio admita la alzada. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá reposición, y

"VIII. Las costas serán a cargo del actor, cuando se decreta la caducidad del juicio en primera instancia. En la segunda instancia serán a cargo del apelante, y en los incidentes las pagará el que lo haya interpuesto. Sin embargo, las costas serán compensables con las que corran a cargo del demandado cuando hubiera opuesto reconvencción, compensación, nulidad y en general las excepciones o defensas que tiendan a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda."



o) En ese sentido, estimó que la *ratio legis* de dicho precepto es evitar que los juicios sean perpetuos y dicha caducidad es una sanción establecida por el legislador por la falta de impulso de las partes para la resolución del juicio mediante una sentencia definitiva.

p) El órgano colegiado consideró que bajo esas premisas de distinción entre la caducidad registral y la caducidad en el juicio de origen, del que deriva la anotación, cobra mayor relevancia en el contenido del artículo 87 de la ley registral, pues tal numeral impone la carga procesal al interesado, durante la vigencia de la anotación, de acudir ante el Juez de origen a solicitar que ordene la prórroga de la anotación preventiva, para evitar que se actualice la caducidad registral (que es independiente de la del juicio) y que el registrador actúe de oficio, en términos del diverso 89 de la ley que lo rige.

q) Sobre esas bases, el tribunal de amparo estimó que el registrador público de la propiedad tiene la facultad legal para decretar la extinción de anotaciones de embargo por caducidad por el simple transcurso del tiempo, sin que se requiera de algún acto formal posterior para que caduque el asiento registral.

r) Bajo esa línea argumentativa, el Tribunal Colegiado estimó indebida la determinación del Juez de amparo en el sentido de que el registrador público de la propiedad no puede por sí mismo decretar la caducidad de la anotación registral, sino que lo puede hacer sólo con la anuencia del Juez del procedimiento de donde derivó la orden de realizar la anotación registral del embargo.

s) Sustentó esa decisión sobre la base de que la interpretación conforme realizada por el Juez de Distrito no corresponde con el contenido de la Ley del Registro Público del Estado de Puebla, la cual es clara en señalar que el registrador decretará, de oficio y bajo su responsabilidad, la caducidad de la anotación preventiva de embargo al advertir que han transcurrido más de tres años.

t) Entonces, el tribunal federal concluyó que, si a la fecha de la solicitud de la parte demandada ya habían pasado más de tres años, fue ajustado a derecho que el registrador cancelara la anotación preventiva contenida en el folio



electrónico respectivo y, por tanto, que la autoridad responsable confirmara tal determinación.

u) El Tribunal Colegiado no pasó inadvertido que el Juez de amparo se apoyó en la jurisprudencia PC.III.C. J/28 C (10a.) del Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito de rubro: "CANCELACIÓN DEL ASIENTO PREVENTIVO DE EMBARGO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE JALISCO POR TÉRMINO DE SU VIGENCIA. PARA QUE PROCEDA DEBE COINCIDIR CON LA CADUCIDAD DEL JUICIO DEL QUE PROVINO O, EN SU CASO, CON LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO PARA EJECUTAR EL DERECHO SUSTANTIVO ADQUIRIDO MEDIANTE LA SENTENCIA RESPECTIVA."<sup>7</sup>

v) Al respecto, señaló que, al margen de que la jurisprudencia referida no le era obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, consideraba que tal criterio no era aplicable al caso en estudio, ya que en la contradicción de tesis de la que derivó se analizó el contenido del artículo 41 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, el cual difiere sustancialmente al contenido del artículo 89 de la Ley Registral del Estado de Puebla.

<sup>7</sup> Cuyo contenido es: "Para que proceda la cancelación del asiento preventivo de embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco por haber concluido su vigencia, además de haber transcurrido el lapso de 3 años y, en su caso, su prórroga, que prevén los artículos 41 de la Ley del Registro Público de la Propiedad de dicho Estado, creada mediante el Decreto 18770, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', el 3 de febrero de 2001, así como 93 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad de la entidad, debe preceder una determinación judicial en este sentido, conforme a los artículos 127 de la ley citada y 54 de su reglamento, en la que deberá constar que en el procedimiento del que emanó la orden de anotación en el registro aludido, también hubo inactividad por el plazo que establece el artículo 1076 del Código de Comercio para la caducidad, o bien, por haber operado la prescripción del derecho para hacer efectiva la sentencia de remate correspondiente, en términos del diverso 1079, fracción IV, del mismo ordenamiento federal, y en la jurisprudencia 1a./J. 99/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'EJECUCIÓN DE SENTENCIA DERIVADA DE UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL DERECHO PARA SOLICITARLA PRESCRIBE EN EL TÉRMINO DE TRES AÑOS.', que demuestre el desinterés en el juicio cuyas resultas fueron aseguradas con el embargo, en virtud de que su asiento registral, paralelamente, tiene por objeto evitar el riesgo de frustración de los derechos que el acreedor está en vías de adquirir a través del juicio del que emanó la orden de anotación, al hacer pública la situación del bien afectado, para que ésta trascienda al derecho inscrito, en aras del principio de seguridad jurídica.". Visible en «el *Semanario Judicial de la Federación* de viernes 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas y en» la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo II, mayo de dos mil diecisiete, página 829 y número de registro digital: 2014290.



w) Sobre esto, explicó que el artículo 41 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco<sup>8</sup> difiere sustancialmente del contenido del artículo 89 de la Ley Registral del Estado de Puebla, pues señala que los registros preventivos se considerarán válidos durante el tiempo que la ley conceda para hacer el registro definitivo y, cuando no se señale término, su vigencia será de tres años, pudiendo refrendarse los mismos dentro de dicho plazo, en los mismos términos en que fue practicado. Tal normatividad también dispone que, si el registro definitivo se hiciera en su oportunidad, sus efectos continuarán los del registro preventivo y tendrá el derecho por registrado desde la fecha de su anotación preventiva. Además, determina que al vencimiento de los plazos a que se refiere el primer párrafo del artículo puede pedirse la cancelación de los registros preventivos, la que se hará a petición de parte que acredite tener interés jurídico, salvo los casos en que las leyes que dieron origen al acto registrado preventivamente señalen de forma expresa, que dicha cancelación se hará por orden judicial.

x) El tribunal federal estimó que dicho precepto legal no prevé que la caducidad del asiento será declarada de oficio por el registrador público bajo su responsabilidad; mientras que en el artículo 89 de la ley registral del Estado de Puebla el legislador sí lo establece. De ahí, que la interpretación que el Juez federal realizó sobre la base en la jurisprudencia de referencia no resultó ajustada a derecho, pues no prevé el caso específico en estudio.

y) Así, el órgano de amparo concluyó que, en el caso del Estado de Puebla, la caducidad opera por el solo transcurso del tiempo y el registrador de oficio la puede decretar.

<sup>8</sup> **Artículo 41.** Los registros preventivos, se considerarán válidos durante el tiempo que la ley conceda para hacer el registro definitivo y, cuando no se señale término, su vigencia será de tres años, pudiendo refrendarse los mismos, dentro de dicho plazo, en los mismos términos en que el mismo fue practicado.—Si el registro definitivo se hiciera en su oportunidad, sus efectos continuarán los del registro preventivo, teniéndose el derecho por registrado desde la fecha de su anotación preventiva.—Al vencimiento de los plazos a que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá pedirse la cancelación de los registros preventivos, la que se hará a petición de parte que acredite tener interés jurídico, salvo los casos en que las leyes que dieron origen al acto registrado preventivamente, señalen expresamente, que dicha cancelación se hará por orden judicial.



## Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito

17. Dicho órgano colegiado resolvió la contradicción de tesis **\*\*\*\*\***, entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Civil del Tercer Circuito, cuyos antecedentes son los siguientes:

### a. Posturas contendientes.

a.1. **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, resolvió el amparo directo **\*\*\*\*\***, cuyo acto reclamado consistió en la sentencia que confirmó la apelada, dictada en un juicio sumario civil, en el que un adquirente de buena fe (ajeno al juicio ejecutivo mercantil) demandó la cancelación de la anotación preventiva de embargo, ordenada en diverso juicio ejecutivo mercantil, al haberse extinguido por caducidad. El amparo se concedió para el efecto de que se ordenara la cancelación de embargo preventivo por la caducidad solicitada, por las razones siguientes:

El once de julio de dos mil seis, el Juez ordenó al Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Estado de Jalisco, la anotación del embargo practicado en el juicio ejecutivo mercantil, el cual fue ingresado en la oficina registral el doce de julio de esa año; por lo que se aplicó la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, publicada el tres de febrero de dos mil uno y su reglamento publicado el dos de agosto del mismo año, así como el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, de veintiséis de marzo de mil novecientos ochenta y seis (sic).

El Tribunal Colegiado destacó que, según el certificado de anotación de embargo, el gravamen fue constituido únicamente como anotación, esto es, como un registro de naturaleza preventiva, conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 40 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y la fracción VI del artículo 91 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y precisó que el artículo 126 de dicha ley registral dispone que las anotaciones preventivas se extinguen por cancelación, por caducidad o por conversión en registro. El primero, por voluntad de las partes que originaron el segundo, por la pérdida de vigencia y el tercero, por su transformación de anotación preventiva o provisional a definitiva.



Dicho órgano federal señaló que el artículo 41 de la ley registral citada prevé que las anotaciones preventivas tienen una vigencia de tres años –cuando la ley no determine un término específico–, el cual puede refrendarse dentro del mismo plazo. De manera que la cancelación de la anotación procede al vencimiento del plazo originario o de los refrendos.

El tribunal que participó en la contradicción de tesis señaló que, en el caso, la anotación preventiva perdió su vigencia por el solo transcurso del tiempo, al no haberse demostrado que hubiera sido refrendado en su oportunidad ni en acto posterior a su vencimiento, por lo cual resultaba procedente su cancelación. Agregó que la cancelación por caducidad no exige que se demuestre la falta de impulso procesal en el juicio de donde emana, al no determinar tal requisito la normatividad vigente aplicable en esa entidad federativa, que discrepa del Código Civil para el Distrito Federal, en la que sí se exige que concurre el transcurso del tiempo necesario para la caducidad del registro, con la inactividad procesal en el juicio.

Destacó que, mientras la legislación vigente aplicable exige, para estimar el interés en la conservación del derecho objeto de la anotación preventiva, que se solicite su refrendo directamente ante la autoridad administrativa y mediante el pago de los derechos correspondientes, otras legislaciones exigen el impulso procesal en el juicio de donde emanan.

Por ende, consideró inaplicable la jurisprudencia de rubro: "EMBARGO JUDICIAL. EL TÉRMINO PARA QUE OPERE LA CADUCIDAD POR INACTIVIDAD PROCESAL QUE GENERA EL DERECHO A SOLICITAR LA CANCELACIÓN TOTAL DEL ASIENTO RELATIVO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD, ÚNICAMENTE PUEDE INTERRUMPIRSE MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES QUE CONLLEVEN IMPULSO PROCESAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).", así como los criterios provenientes de otras legislaciones que regulan en distintos términos las cancelaciones de las anotaciones preventivas.

a.2. **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** resolvió el amparo en revisión **\*\*\*\*\***, en el que confirmó la sentencia recurrida y



negó el amparo en contra de la sentencia interlocutoria dictada por la Tercera Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, la que confirmó la resolución de primera instancia que declaró improcedente el incidente de levantamiento de embargo y cancelación de su inscripción preventiva en el Registro Público de la Propiedad. La cancelación del embargo, en ese caso, fue solicitada de manera incidental por el demandado en la etapa de ejecución de la sentencia que puso fin al aludido juicio ejecutivo mercantil, promovido en el año dos mil seis.

El Tribunal Colegiado calificó de ineficaces los agravios expuestos por la parte recurrente, porque consideró que respecto a la institución jurídica de extinción por caducidad de un embargo preventivo, resultan aplicables la Ley y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, vigentes en dos mil seis, año en que inició el juicio natural, conforme a los cuales, los registros tienen una vigencia de tres años, cuando no se señalen términos; el derecho a pedir su caducidad surge cuando finaliza la vigencia del plazo en cita, a petición de parte que demuestre tener interés jurídico y que, en términos de los artículos 127 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, 54 y 94 de su reglamento, sólo procede por orden de autoridad judicial, salvo que alguna disposición especial establezca otra cosa.

Determinó que aun cuando, en relación con el tema de la caducidad del registro de un embargo, es cierto que la interpretación armónica de los artículos 41 y 131, fracción IV, de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, orienta a considerar que la cancelación de la inscripción del embargo practicado sobre los bienes inmuebles en el juicio natural, sólo impone como requisito el transcurso de tres años y se prorrogue la inscripción en los términos de ley, dichos preceptos deben interpretarse en el sentido de que no basta el sólo transcurso del lapso citado, sino que es menester que coincida con una inactividad procesal absoluta imputable al actor.

Ello, continuó el tribunal de amparo, porque la interpretación que realizó la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acerca de que no basta el sólo transcurso del lapso citado, sino que es necesaria la coincidencia entre éste con una inactividad procesal absoluta imputable al actor, tal como



lo dispone la jurisprudencia de rubro: "REGISTRO PÚBLICO, CANCELACIÓN DE INSCRIPCIONES DE EMBARGOS EN EL.", la cual resulta aplicable a la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, si se toma en cuenta que en las fechas en que se resolvieron los precedentes que originaron la jurisprudencia en cita (entre el tres de febrero de mil novecientos treinta y cuatro y el tres de febrero de mil novecientos cuarenta y tres), la legislación interpretada en las ejecutorias que resolvieron los amparos directos ahí precisados, es decir, el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo, el catorce de julio, el tres de agosto y el treinta y uno de agosto de mil novecientos veintiocho, en sus artículos 3032 al 3044, no exigían la caducidad del juicio del que emanó la orden de embargo preventivo, para que procediera su cancelación y, no obstante ello, el Máximo Tribunal del País, a través de la jurisprudencia citada, por cuestión de seguridad jurídica incorporó ese requisito para que operara la cancelación o caducidad de los asientos registrales.

El órgano de amparo concluyó que, como las legislaciones citadas, no prevén la inactividad procesal como una condición para que se actualice la mencionada cancelación, sino que este requisito fue incorporado por seguridad y certeza jurídica por el intérprete de la norma, es incontrovertible que, al existir similitud entre las aludidas legislaciones, la misma opera y es obligatoria su aplicación en tratándose de la Ley del Registro Público de la Propiedad de su entidad.

Finalmente, el órgano colegiado señaló compartir las consideraciones en que se sustentó la tesis aislada IV.2o.A.70 (10a.), del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, cuyos título y subtítulo son: "CANCELACIÓN DE INSCRIPCIÓN DE EMBARGO O DE CÉDULA HIPOTECARIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 2924, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. PARA QUE PROCEDA, ADEMÁS DEL TRANSCURSO DE TRES AÑOS DESDE LA FECHA DE SU REALIZACIÓN, ES NECESARIA UNA ABSOLUTA INACTIVIDAD PROCESAL EN EL JUICIO DE ORIGEN, POR IGUAL TIEMPO E IMPUTABLE AL ACTOR, LO CUAL DEBE SER DETERMINADO JUDICIALMENTE, EN OBSERVANCIA DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE SEGURIDAD JURÍDICA."



El tribunal de amparo reiteró esas consideraciones al resolver la revisión principal \*\*\*\*\* , en sesión de veintinueve de mayo de dos mil quince, que confirmó la sentencia que negó el amparo al quejoso, respecto del acto reclamado consistente en la confirmación de la negativa a declarar fundado el incidente de cancelación del embargo practicado en un juicio ejecutivo mercantil iniciado en el año dos mil diez, por haber considerado la autoridad responsable, que aun cuando habían transcurrido más de tres años desde la inscripción del embargo, no procedía su cancelación porque dicho lapso debía coincidir con la inactividad en el proceso del que emanó la medida.

b. El Pleno de Circuito consideró **existente la contradicción de tesis** sustentada entre los tribunales federales, al pronunciarse sobre los requisitos legales para declarar la cancelación por la caducidad de un registro preventivo de embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, practicados entre dos mil seis y dos mil diez –en cuyo lapso no varió el texto de los preceptos legales en los que se basaron las correspondientes ejecutorias–.

c. Estimó que el tema analizado por los Tribunales Colegiados consistió en determinar si **procede ordenar la cancelación por caducidad de la inscripción preventiva de un embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, por el solo transcurso de tres años, cuando no se tramitó su prórroga o refrendo –al que se refieren la Ley y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, vigentes entre el dos mil seis y el dos mil diez–, o si además del transcurso de ese lapso se requiere de una inactividad total en el juicio de donde emanó el asiento registral.**

d. El Pleno de Circuito refirió que respecto a ese tema existe un diferendo en el resultado del ejercicio interpretativo realizado por los órganos de amparo contendientes, ya que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito arribó a la conclusión de que la legislación del Estado de Jalisco se abstrae por completo de lo actuado en el procedimiento, para que proceda ordenar la cancelación, por caducidad, de la inscripción preventiva de un embargo, por lo que sostiene que la cancelación por caducidad no exige que se demuestre la falta de impulso procesal en el juicio de donde emana, al no prever la normatividad vigente aplicable en esta entidad federativa tal requisito, que discrepa de



la codificación civil del Distrito Federal, en la que sí se exige que concurra el transcurso del tiempo necesario para la caducidad del registro, con la inactividad procesal en el juicio, por lo que, consideró inaplicable la jurisprudencia de rubro: "EMBARGO JUDICIAL. EL TÉRMINO PARA QUE OPERE LA CADUCIDAD POR INACTIVIDAD PROCESAL QUE GENERA EL DERECHO A SOLICITAR LA CANCELACIÓN TOTAL DEL ASIENTO RELATIVO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD, ÚNICAMENTE PUEDE INTERRUMPIRSE MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES QUE CONLLEVEN IMPULSO PROCESAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).", así como los criterios provenientes de otras legislaciones que regulan en distintos términos las cancelaciones de las anotaciones preventivas. En tanto que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito consideró que no basta el solo transcurso del lapso citado para que opere la cancelación en cuestión, sino que es menester que éste coincida con una inactividad procesal absoluta imputable al actor, porque así lo ha interpretado el Máximo Tribunal de Justicia del País, por seguridad y certeza jurídica.

e. En su análisis, el Pleno de Circuito partió de la base de lo que es el embargo. Al respecto, señaló que la doctrina considera al embargo como la afectación decretada judicialmente sobre un bien o bienes, a las resultas de un proceso pendiente (embargo cautelar) o la satisfacción de una pretensión ejecutiva, regularmente fundada en una sentencia de condena (embargo definitivo); de suerte que la finalidad del embargo es asegurar el cumplimiento de la sentencia que decida un litigio, previendo el secuestro de bienes antes o durante el procedimiento de que se trate. Asimismo, refirió que, en relación con la naturaleza jurídica del embargo, la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que el embargo no constituye un derecho real sobre los bienes secuestrados, sino que sólo los afecta al pago de la obligación de que trate el juicio del que emana, conforme a la jurisprudencia de rubro: "EMBARGO, NATURALEZA JURÍDICA DEL."

f. Además, indicó que respecto al embargo de bienes inmuebles, las leyes de la materia permiten se lleve a cabo un registro del mismo ante el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, ya que las inscripciones realizadas de los actos jurídicos tienen como fin el comunicar a terceros adquirentes de



buena fe, la existencia de un litigio en el que pudieran verse afectados los derechos de propiedad sobre el que versa el bien sujeto a embargo y así poner de manifiesto la condición en que se encuentran los inmuebles (principalmente en cuanto a su tráfico comercial), con el objeto de evitar fraudes provenientes, regularmente, de ocultación en perjuicio de un derecho adquirido, diverso al que figura como titular y así, crear certidumbre y seguridad a las anotaciones registrales, para preservar la cosa materia del litigio. Agregó que, sobre el tema, el Pleno del Máximo Tribunal de Justicia del País sostuvo: "EMBARGO. El embargo es un acto que debe ser registrado, y la omisión de tal requisito, hace que no surta efectos contra tercero. Si el registro se hace, pero no oportunamente, los efectos del embargo principian en la fecha del registro."

g. Respecto a la institución jurídica del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, el Pleno de Circuito señaló que los artículos que regulan las inscripciones referidas se tratan de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y su reglamento, la primera de ellas creada mediante el Decreto 18770, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el tres de febrero de dos mil uno, cuya entrada en vigor fue el cuatro de mayo del propio año, de acuerdo con su artículo primero transitorio, y en términos de lo expuesto en su exposición de motivos: "... el Registro Público de la Propiedad es una de las Instituciones creadas por el Estado como una aspiración hacia el cumplimiento del orden constitucional tendiente a satisfacer las necesidades colectivas de otorgar seguridad y reconocimiento social al derecho adquirido en forma legítima sobre inmuebles y derechos reales sobre los mismos. Es indudable que la fidelidad y transparencia de los asientos registrales y su eficiente y oportuna publicidad son condiciones básicas para conocer y proteger los intereses jurídicos y económicos de la población, las cuales general (sic) la confianza y seguridad determinantes en la calidad y volumen de las transacciones inmobiliarias y en el monto de las operaciones mercantiles, civiles y financieras o bursátiles."

h. Lo anterior, en el entendido de que tales anotaciones no constituyen derecho alguno, dados sus efectos declarativos y no constitutivos. Tal como lo determinó la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: "REGISTRO PÚBLICO, EFECTOS DE LAS INSCRIPCIONES HECHAS EN EL."



i. En relación al entendimiento de los asientos inmobiliarios en el Registro Público de la Propiedad, el tribunal explicó que, doctrinariamente: "El asiento es la constatación por escrito, en un folio registral, del hecho de que se trate. Al escribir sobre el folio, con los requisitos que la ley señala, el texto redactado por el registrador, dicho folio queda convertido en documento público en el que, con el fin de que pueda conocerlo aquel a quien interese, resulta recogido el hecho registrado. En sentido amplio, el término inscribir se usa para referirse a 'practicar un asiento'. En cuyo caso asiento e inscripción quieren decir lo mismo. Ahora bien, como inscripción significa también 'constatación registral de un hecho', si el documento registrado mediante un solo asiento, contiene varios hechos, éstos constarán en el registro todos juntos en el mismo asiento, es decir en una sola inscripción (en el sentido de asiento), asiento que contendrá varias inscripciones en el sentido de varias constataciones registrales (las de los diversos hechos de que se trate)."

j. Al respecto, dicho órgano jurisdiccional estimó que el asiento en el Registro Público de la Propiedad consiste en la anotación que se hace en los libros de su índice, para hacer constar uno o varios hechos, relacionados con la situación de los bienes. En ese tenor, distinguió los siguientes tipos de asientos, a saber:

I) Las **inscripciones**, en sentido estricto (ya que en sentido amplio se llama inscripción a todo asiento que se practica en el libro de inscripciones), que define como: "aquel asiento principal y de carácter positivo que, al recoger un hecho o acto registrable, publica la constitución, transmisión o modificación del derecho que tal acto crea, transmite o modifica, y el titular a quien en adelante corresponde. Por ejemplo, mediante asiento de inscripción se registra la venta –acto registrable– pública la transmisión de A a B del derecho de propiedad sobre la finca X y, por tanto, publica también que en adelante su dueño no es ya A, sino B".

II) Las **anotaciones preventivas** definidas como "asiento de vigencia temporal limitada que, por lo general, elimina de algún modo (es decir, en mayor o menor grado) en favor de titulares de situaciones jurídicas no inscribibles, la protección que dispensaría a los terceros en otro caso la fe pública registral ...



mediante ellas se suele perseguir u obtener el aseguramiento de derechos no reales, o evitar el riesgo de frustración de derechos reales que el interesado está o puede estar en vías de adquirir, o publicar situaciones que importan de algún modo al tráfico de los derechos inscritos".

III) Las **notas marginales**: "Es un asiento accesorio que recibe este nombre porque se practica, no en la parte central del folio registral, sino al margen de éste, quedando, pues, situado lateralmente respecto de los asientos recogidos en aquella parte central. Jurídicamente la nota marginal se encuentra en relación de dependencia del asiento en cuyo margen consta. Pero, por lo demás, ni esta relación de dependencia es siempre de igual tipo ni todas las notas marginales tienen idéntica naturaleza ni sus afectos son siempre los mismos ... La ley ordena la registración mediante nota marginal en ciertos casos particulares y específicos, y sólo en ellos cabe practicar este asiento."

IV) El **asiento de cancelación**: "El de cancelación es un asiento que deja sin efecto a otro asiento, que materialmente continúa lo mismo que antes, ya que no es tachado o borrado, pero que jurídicamente cesa de tener vigencia desde que se produce la práctica de su cancelación. Esta es, pues, un asiento negativo que, por principio, tiene sólo la eficacia de hacer ineficaz en adelante al cancelado y, por tanto, de suprimir para el futuro la protección que el mismo otorgaba al derecho registrado en él, al titular a cuyo nombre lo estaba, y a los terceros que confiasen en lo que tal asiento publicaba."

k. Precisadas las clases de asientos registrales, el Pleno de Circuito señaló que no se debe perder de vista que el tema de la contradicción de tesis se circunscribió a la anotación preventiva de un embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, cuya vigencia se prevé en el artículo 41 de la ley relativa, así como en el 93 de su reglamento, que, respectivamente, prevén:

"Artículo 41. Los registros preventivos, se considerarán válidos durante el tiempo que la Ley conceda para hacer el registro definitivo y, cuando no se señale término, su vigencia será de tres años, pudiendo refrendarse los mismos, dentro de dicho plazo, en los mismos términos en que el mismo fue practicado.

"Si el registro definitivo se hiciere en su oportunidad, sus efectos continuarán los del registro preventivo, teniéndose el derecho por registrado desde la fecha de su anotación preventiva.



"Al vencimiento de los plazos a que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá pedirse la cancelación de los registros preventivos, la que se hará a petición de parte que acredite tener interés jurídico, salvo los casos en que las leyes que dieron origen al acto registrado preventivamente, señalen expresamente, que dicha cancelación se hará por orden judicial."

"Artículo 93. Las inscripciones, registros y anotaciones preventivas, deberán considerarse válidos durante el tiempo que la ley conceda para hacer el registro definitivo y, cuando no se señale término, durante tres años, pudiendo refrendarse los mismos dentro de dicho plazo.

"Si el registro definitivo se hiciere en su oportunidad, sus efectos continuarán los del registro o anotación preventivos, teniéndose el derecho por registrado desde la fecha de la preventiva."

I. En tanto que el artículo 131 de la propia Ley del Registro Público de la Propiedad en cita, aun cuando contempla la vigencia de las inscripciones "definitivas", lo cierto es que también prevé, en su fracción VI, la vigencia de asientos de embargos, en los mismos términos que lo hacen los numerales 41 de la mencionada ley, y 93 de su reglamento, según se observa del texto del artículo en cita, que dice:

"Artículo 131. Podrá pedirse y deberá ordenarse, en su caso, la cancelación total de inscripciones o registros definitivos, cuando:

"I. Se extinga por completo el bien objeto de la inscripción o registro;

"II. Se extinga, también por completo, el derecho inscrito;

"III. Se declare la nulidad del acto consignado en el documento, en cuya virtud se haya hecho la inscripción o registro;

"IV. Se declare la nulidad de la inscripción o registro;

"V. Sea enajenado por venta de autoridad, el inmueble que reporte el gravamen, en el caso previsto en el artículo 2146 del código; y



"VI. Cuando tratándose de una cédula hipotecaria o un embargo, hayan transcurrido tres años desde la fecha de su registro y no se prorrogue en los términos de ley.

"Cuando opere la caducidad registral prevista en la fracción VI, la cancelación se tramitará ante el Registro Público de la Propiedad."

m. En ese tenor, el Pleno de Circuito afirmó que, para que la inscripción preventiva de un embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco **continúe vigente** debe acontecer lo siguiente:

1) Se encuentre transcurriendo el plazo de tres años que prevén los artículos 41 y 93 antes transcritos.

2) En caso de que el juicio del que proviene la inscripción del embargo no hubiera concluido durante el plazo de tres años a que se refieren los preceptos legales citados, se solicite al Juez del procedimiento de origen prorrogue la vigencia de la anotación, de acuerdo con los lineamientos que los mismos numerales disponen para tramitar su refrendo.

3) Si se agota el período al que se refieren los artículos 41 y 93 mencionados, relativos a la vigencia de la inscripción y, en su caso, el de su prórroga, pero **todavía continua la tramitación del juicio del que emanó la orden de inscripción del embargo en cuestión**, ya sea por encontrarse pendiente de resolución definitiva, o bien por estar en vías de cumplirse esta última, aun cuando no lo prevean así los numerales 41 y 93, no es el caso de cancelarla porque **debe respetarse la vigencia del derecho del ejecutante para asegurar su derecho a través de la publicidad que otorga el Registro Público de la Propiedad**.

n. El Pleno de Circuito consideró que ese último requisito surge de la evidente vinculación entre la anotación preventiva del embargo en el Registro Público de la Propiedad y el procedimiento del que provino tal orden de inscripción. Esto, si se toma en cuenta que el objeto de tal asiento registral es comunicar a terceros la existencia del litigio en el que pudieran verse afectados los derechos de propiedad relativos al bien en cuestión, en aras de otorgar certidumbre y



seguridad jurídica mediante la preservación de la anotación del bien, además de evitar fraudes y dilapidaciones.

o. Estimó que, ante la dependencia existente entre la anotación preventiva de embargo en el Registro Público de la Propiedad y el procedimiento judicial del que deriva aquélla, la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretó –en jurisprudencia de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*–, que a fin de que opere la caducidad de la inscripción de un embargo, no basta el solo transcurso del lapso de su vigencia, sino que es necesario que ese plazo coincida con la inactividad del juicio del que emanó, conforme a la jurisprudencia: "REGISTRO PÚBLICO, CANCELACIÓN DE INSCRIPCIONES DE EMBARGOS EN EL."

p. Sin embargo, señaló que la mencionada jurisprudencia no puede estimarse vigente ni aplicable al caso, en lo referente al plazo que establece para que opere la caducidad de la anotación registral que se analiza, ya que de los precedentes que la integraron se advierte que se basaron en el análisis de legislación anterior a la incorporación de la figura jurídica relativa a la caducidad de la instancia tanto en el Código de Comercio –veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis–, como en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Territorios Federales, que contempla tal concepto jurídico a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, que adicionaron el artículo 137 Bis,<sup>9</sup> mediante el cual se incorporó tal concepto jurídico.

<sup>9</sup> "Artículo 137 Bis. La caducidad de la instancia operará de pleno derecho cualquiera que sea el estado del juicio desde el emplazamiento hasta la citación para sentencia en los juicios ordinarios si transcurridos 180 días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial no hubiera promoción de cualquiera de las partes; o si tratándose de juicio oral o sumario las partes dejasen de concurrir a dos audiencias consecutivas cuando el Juez estimara indispensable su presencia. Para los efectos de esta última parte del precepto, los Jueces señalarán en la audiencia el día y la hora de la siguiente, salvo en aquella en que se declare la caducidad. Los efectos y formas de su declaración se sujetarán a las siguientes normas:

"I. La caducidad de la instancia es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenios entre las partes. El Juez la declarará de oficio o a petición de cualquiera de las partes cuando concurren las circunstancias a que se refiere el presente artículo.

"II. La caducidad extingue el proceso pero no la acción; en consecuencia se puede iniciar un nuevo juicio, sin perjuicio de lo dispuesto en la fracción V de este artículo.



q. Indicó que en las fechas en que se resolvieron los precedentes que originaron la jurisprudencia de la Quinta Época (entre el tres de febrero de mil novecientos treinta y cuatro y el tres de febrero de mil novecientos cuarenta y

"III. La caducidad de la primera instancia convierte en ineficaces las actuaciones del juicio y las cosas deben volver al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos preventivos y cautelares. Se exceptúan de la ineficacia susodicha las resoluciones firmes sobre competencia, litispendencia, conexidad, personalidad y capacidad de los litigantes, que regirán en el juicio ulterior si se promoviere. Las pruebas rendidas en el proceso extinguido por caducidad podrán ser invocadas en el nuevo si se promoviere siempre que se ofrezcan y precisen en la forma legal.

"IV. La caducidad de la segunda instancia deja firmes las resoluciones apeladas. Así lo declarará el tribunal de apelación.

"V. La caducidad de los incidentes se causa por la falta de asistencia de las partes a dos audiencias consecutivas, si el Juez estimare necesaria su presencia; la declaración respectiva sólo afectará a las actuaciones del incidente sin abarcar las de la instancia principal aunque haya quedado en suspenso éste por la aprobación de aquel.

"VI. Para los efectos del artículo 1168 fracción II del Código Civil se equipara a la desestimación de la demanda la declaración de caducidad del proceso.

"VII. En los juicios ordinarios en que se decreten la forma oral de la recepción de pruebas, antes del decreto a que se refiere el artículo 299 de este Código de Procedimientos Civiles, se incurre en caducidad por falta de actividad de las partes por el término de 180 días hábiles; después de aquel decreto la inactividad se demuestra por la falta de asistencia a dos audiencias consecutivas de acuerdo con el preámbulo del presente artículo.

"VIII. No tiene lugar la declaración de caducidad; a) En los juicios universales de concursos y sucesiones, pero sí en los juicios con ellos relacionados que se tramiten independientemente, que de aquellos surjan o por ellos se motiven; b) En las actuaciones de jurisdicción voluntaria; c) En los juicios de alimentos y en los previstos por los artículos 322 y 323 del Código Civil; y d) En los juicios seguidos ante la justicia de paz.

"IX. El término de la caducidad sólo se interrumpirá por promociones de las partes o por actos de las mismas realizados ante autoridad judicial diversa siempre que tengan relación inmediata y directa con la instancia.

"X. La suspensión del procedimiento produce la interrupción del término de la caducidad. La suspensión del proceso tiene lugar: a) Cuando por fuerza mayor el Juez o las partes no puedan actuar; b) En los casos en que es necesario esperar la resolución de una cuestión previa o conexas por el mismo Juez o por otras autoridades; c) Cuando se pruebe ante el Juez en incidente que se consumó la caducidad por maquinaciones dolosas de una de las partes en perjuicio de la otra; d) En los demás casos previstos por la ley.

"XI. Contra la declaración de caducidad se da sólo el recurso de revocación en los juicios que no admiten apelación se sustanciará en la forma sumaria o sea con un escrito de cada parte en que se propongan pruebas y la audiencia de recepción de éstas, de alegatos y sentencias. En los juicios que admiten la alzada cabe la apelación en ambos efectos. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá la reposición. Tanto en la apelación de la declaración como en la reposición la sustanciación se reducirá a un escrito de cada parte en que se ofrezcan pruebas y una audiencia en que se reciban, se alegue y se pronuncie resolución.



tres), la legislación interpretada en las ejecutorias que resolvieron los amparos directos ahí precisados fueron el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la Republica en Materia Federal, publicado en la Sección Tercera del Diario Oficial de la Federación los días veintiséis de mayo, catorce de julio, tres de agosto y treinta y uno de agosto, todos de mil novecientos veintiocho, expedido por Plutarco Elías Calles, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en sus artículos del 3032 al 3044,<sup>10</sup> no preveía como condición para que operara la cancelación por término

"XII. Las costas serán a cargo del actor; pero serán compensables con las que corran a cargo del demandado en los casos previstos por la ley y además en aquellos en que opusiere reconvencción, compensación, nulidad y en general las excepciones que tienden a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda."

<sup>10</sup> **Artículo 3032.** Podrá pedirse y deberá ordenarse en su caso, la cancelación total:

I. Cuando se extinga por completo el inmueble objeto de la inscripción;

"II. Cuando se extinga también por completo el derecho inscrito;

"III. Cuando se declare la nulidad del título en cuya virtud se haya hecho la inscripción;

"IV. Cuando se declare la nulidad de la inscripción;

"V. Cuando sea vendido judicialmente el inmueble que reporte del gravamen en el caso previsto en el artículo 2325;

"VI. Cuando tratándose de una cédula hipotecaria o de un embargo, hayan transcurrido tres años desde la fecha de la inscripción."

**Artículo 3033.** Podrá pedirse, y deberá decretarse, en su caso, la cancelación parcial:

"I. Cuando se reduzca el inmueble objeto de la inscripción;

"II. Cuando se reduzca el derecho inscrito a favor del dueño de la finca gravada."

**Artículo 3034.** Para que el registro pueda ser cancelado por consentimiento de las partes, se requiere que éstas lo sean legítimas, tengan capacidad de contratar y hagan constar su voluntad de un modo auténtico."

**Artículo 3035.** Si para cancelar el registro se pusiese alguna condición, se requiere, además, el cumplimiento de ésta."

**Artículo 3036.** Cuando se registre la propiedad o cualquier otro derecho real sobre inmuebles, en favor del que adquiere, se cancelará el registro relativo al que enajene."

**Artículo 3037.** Cuando se registre una sentencia que declare haber cesado los efectos de otra que esté registrada, se cancelará ésta."

**Artículo 3038.** Los padres, como administradores de los bienes de sus hijos; los tutores de menores o incapacitados, y cualesquiera otros administradores, aunque habilitados para recibir pagos y dar recibos, sólo pueden consentir en la cancelación del registro hecho en favor de sus representados, en el caso de pago o por sentencia judicial."

**Artículo 3039.** La cancelación de las inscripciones de hipotecas constituidas en garantía de títulos transmisibles por endoso, puede hacerse:

"I. Presentándose la escritura otorgada por los que hayan cobrado los créditos, en la cual debe constar haberse inutilizado en el acto de su otorgamiento los títulos endosables;

"II. Por solicitud firmada por dichos interesados y por el deudor, a la cual se acompañen inutilizados los referidos títulos;



de la vigencia del asiento registral de un embargo, que durante el mismo lapso de su vigencia hubiera permanecido inactivo el proceso del cual emanó la orden de anotación en el Registro Público de la Propiedad (como actualmente lo prevé el Código Civil Federal, en su artículo 3033, fracción VI,<sup>11</sup> a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el tres de enero de mil novecientos setenta y nueve).

r. No obstante lo anterior, agregó el Pleno de Circuito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación incorporó el requisito atinente a la inactividad del procedimiento del que surgió la orden de inscripción para que operara la cancelación por caducidad de los asientos registrales de embargo, en atención a que el embargo registrado tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la sentencia que, en su caso, resulte favorable al acreedor (actor), aunado a que, paralelamente, mediante su asiento preventivo en el registro se pretende evitar el riesgo de frustración de los derechos reales que el interesado está en vías de adquirir, al hacer pública la situación del bien afectado, para que ésta trascienda al tráfico

---

"III. Por ofrecimiento de pago y consignación del importe de los títulos, hechos de acuerdo con las disposiciones relativas."

**"Artículo 3040.** Las inscripciones de hipotecas constituidas con el objeto de garantizar títulos al portador, se cancelarán totalmente si se hiciere constar por acta notarial, estar recogida y en poder del deudor toda la emisión de títulos debidamente inutilizados."

**"Artículo 3041.** Procederá también la cancelación total, si se presentase, por lo menos, las tres cuartas partes de los títulos al portador emitidos y se asegurase el pago de los restantes, consignándose su importe y el de los intereses que procedan.

"La cancelación, en este caso, deberá acordarse por sentencia, previos los trámites fijados en el Código de Procedimientos Civiles."

**"Artículo 3042.** Podrán cancelarse parcialmente las inscripciones hipotecarias de que se trata, presentando acta notarial de estar recogidos y en poder del deudor, debidamente inutilizados, títulos por un valor equivalente al importe de la hipoteca parcial que se trata de extinguir, siempre que dichos títulos asciendan por lo menos a la décima parte del total de la emisión."

**"Artículo 3043.** Las cancelaciones se harán en la forma que fije el reglamento; pero deberán contener, para su validez, los datos necesarios a fin de que con toda exactitud se conozca cuál es la inscripción que se cancela, la causa por qué se hace la cancelación y su fecha."

**"Artículo 3044.** Las inscripciones preventivas se cancelarán no solamente cuando se extinga el derecho inscrito, sino también cuando esa inscripción se convierta en definitiva."

<sup>11</sup> **"Artículo 3033.** Podrá pedirse y deberá ordenarse, en su caso, la cancelación total:

"...

"VI. Cuando tratándose de cédula hipotecaria o de embargo, hayan transcurrido dos años desde la fecha del asiento, sin que el interesado haya promovido en el juicio correspondiente."



del derecho inscrito, ya que no debe soslayarse que el fin primordial del Registro Público de la Propiedad es salvaguardar el derecho anotado en sus libros, que se asienta para identificar a los propietarios de los bienes o derechos inscritos, en aras de la seguridad jurídica que debe imperar en favor del gobernado.

s. Bajo esta línea argumentativa, consideró que aun cuando la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y su reglamento, no prevén la inactividad en el proceso judicial como una condición para que se configure la cancelación por extinción de la vigencia del asiento preventivo de embargo, debe considerarse que, a fin de que proceda la cancelación de los asientos preventivos de embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, por haber dejado de tener vigor, además de haber transcurrido el lapso de tres años y, en su caso, su prórroga, que prevén los artículos 41 de la aludida Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y 93 de su reglamento, también debe haber fenecido el derecho del acreedor a continuar con el procedimiento judicial cuyas resultas fueron aseguradas con tal secuestro y su anotación, o bien, haberse agotado el lapso que otorga la ley para ejecutar la sentencia que le hubiere sido favorable al interesado, de acuerdo con la hipótesis jurídica que se configure en el juicio, dada la vinculación existente entre la anotación registral del embargo y el juicio del que emanó.

t. El Pleno de Circuito explicó que, conforme a la doctrina, la caducidad es definida como la sanción que se pacta, o se impone por la ley, a la persona que, dentro de un plazo convencional o legal, no realiza voluntaria y conscientemente, una conducta positiva pactada, o que determina la ley. Esa sanción consiste en no dejar que nazca o bien en no permitir que se mantenga vivo, un derecho sustantivo procesal. El primer antecedente en la legislación civil mexicana que reguló dicha institución jurídica fue en el Código de Guanajuato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, que dice ser el antecedente del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, en el cual se incorporó por primera vez el concepto de caducidad de la instancia, hasta sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de mil novecientos sesenta y cuatro, con la adición del artículo 137 Bis.



u. Así, una vez explicado el origen de dicha institución, el tribunal resolutor indicó que en el artículo 137 Bis se dispuso que la caducidad de la instancia opera de pleno derecho, cualquiera que sea el estado del juicio, desde el emplazamiento hasta la citación para sentencia en los juicios ordinarios, si transcurridos ciento ochenta días hábiles contados a partir de la notificación de la última determinación judicial y no hubiera promoción de cualquiera de las partes; o si trataba de juicio oral o sumario las partes dejaran de concurrir a dos audiencias consecutivas cuando el Juez estimara indispensable su presencia. Y, en esa línea argumentativa explicó su incorporación en el Código de Comercio, mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis, en donde se agregó el artículo 1076.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> **Artículo 1076.** En ningún término se contarán los días en que no puedan tener lugar actuaciones judiciales, salvo los casos de excepción que se señalen por la ley.

"La caducidad de la instancia operará de pleno derecho, sea porque se decrete de oficio o a petición de parte, cualquiera que sea el estado del juicio, desde el primer auto que se dicte en el mismo y hasta la citación para oír sentencia, en aquellos casos en que concurren las siguientes circunstancias: a) Que hayan transcurrido 120 días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada, y b) Que no hubiere promoción de cualquiera de las partes, dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo.—Los efectos de la caducidad serán los siguientes: I. Extingue la instancia pero no la acción, convirtiendo en ineficaces las actuaciones del juicio y volviendo las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda y se levantarán los embargos, mandándose cancelar su inscripción en los Registros Públicos correspondientes; II. Se exceptúa de la ineficacia señalada, las resoluciones firmes de las excepciones procesales que regirán en cualquier juicio que se promoviera. De igual manera las pruebas rendidas en el proceso que se haya declarado caduco podrán invocarse de oficio, o por las partes, en el nuevo proceso que se promueva; III. La caducidad de la segunda instancia deja firmes las resoluciones apeladas; IV. La caducidad de los incidentes sólo afectará las actuaciones del mismo, sin comprender la instancia principal, aunque haya quedado en suspenso por la resolución de aquél, si transcurren sesenta días; V. No ha lugar a la caducidad en los juicios universales de concurso, pero sí en aquéllos que se tramiten en forma independiente aunque estén relacionados o surjan de los primeros; VI. Tampoco opera la caducidad cuando el procedimiento está suspendido por causa de fuerza mayor y el Juez y las partes no pueden actuar; así como en los casos en que es necesario esperar una resolución de cuestión previa o conexas por el mismo Juez o por otras autoridades; y en los demás casos previstos por la ley; VII. La resolución que decrete la caducidad será apelable en ambos efectos, en caso de que el juicio admita la alzada. Si la declaratoria se hace en segunda instancia se admitirá reposición; y, VIII. Las costas serán a cargo del actor, cuando se decrete la caducidad del juicio en primera instancia. En la segunda instancia serán a cargo del apelante, y en los incidentes las pagará el que lo haya interpuesto. Sin embargo, las costas serán compensables con las que corran a cargo del demandado cuando hubiera opuesto reconvencción, compensación, nulidad y en general las excepciones o defensas que tiendan a variar la situación jurídica que privaba entre las partes antes de la presentación de la demanda."



v. Sobre esto, explicó que dicho precepto legal conserva su texto en la actualidad, por lo que estimó necesario tomarlo en cuenta para resolver la contradicción de tesis pues, de dicha norma legal se observa que la caducidad de la instancia en los juicios mercantiles ejecutivos opera por el solo transcurso de ciento veinte días contados a partir del siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada, sin que hubiera promoción de cualquiera de las partes, dando impulso al procedimiento para su trámite, desde el primer auto que se dicte y hasta la citación para oír sentencia y, en lo que era importante para el asunto, tiene como efecto, de acuerdo con la fracción I del mencionado numeral, la extinción de la instancia, al convertir en ineficaces las actuaciones del juicio y volviendo las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda; por lo que el propio precepto legal estatuye que deben levantarse los embargos, a través de la orden de cancelación de su inscripción en los Registros Públicos correspondientes.

w. A partir de todo lo anterior, el Pleno de Circuito estimó que de acuerdo con las consideraciones referidas, dada la dependencia de la inscripción preventiva de un embargo en el Registro Público de la Propiedad, respecto del juicio del que provino tal orden, debe considerarse que a fin de que proceda dicha cancelación por haber dejado de tener vigor, además de haber transcurrido el lapso de tres años y, en su caso, su prórroga, que prevén los artículos 41 de la aludida Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y 93 de su reglamento, debe haber fenecido también el derecho del acreedor a continuar con el procedimiento judicial cuyas resultas fueron aseguradas con el secuestro del bien y su anotación, o bien, haberse agotado el lapso que otorga la ley para ejecutar la sentencia que le hubiere sido favorable al interesado, de acuerdo con la hipótesis jurídica que se configure en el caso.

x. Señaló que en el supuesto de que los autos del juicio mercantil, cuya anotación registral del embargo se pretenda cancelar, continúen sin ser citados para sentencia, no puede exigirse la concurrencia de inactividad en dicho juicio, por el lapso de tres años que prevé la Ley y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, porque ello se contrapone con el plazo de ciento veinte días que contempla el artículo 1076 del Código de Comercio, para que opere la caducidad de la instancia; para que vuelvan las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda, con la consecuente cancela-



ción de la inscripción del embargo en el Registro Público, sino que, en ese supuesto fáctico, el juzgador deberá revisar que haya caducado la instancia en el juicio mercantil, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1076 del Código de Comercio y de no haber sucedido ello, a pesar de haber vencido la vigencia de la anotación registral, podrá dar vista al actor para que manifieste si está interesado en solicitar la prórroga de la vigencia del asiento registral, ante la continuación de la existencia del derecho del ejecutante, para asegurar su derecho por medio de la publicación en el registro; o bien, en el caso de que ya se hubiere dictado sentencia firme en el juicio mercantil ejecutivo cuyo asiento registral del embargo se desee cancelar, deberá revisarse que haya operado la prescripción del derecho para hacer efectiva la sentencia de remate correspondiente, en términos de lo previsto en el artículo 1079, fracción IV, del Código de Comercio<sup>13</sup> vigente a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis y en la jurisprudencia 1a./J. 99/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIA DERIVADA DE UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL DERECHO PARA SOLICITARLA PRESCRIBE EN EL TÉRMINO DE TRES AÑOS."

y. Como corolario de sus razonamientos, el Pleno de Circuito indicó que para determinar los elementos necesarios para que opere la cancelación por caducidad del asiento preventivo de embargo, en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, que constituye el tema a dilucidar en la contradicción de tesis, se debe tomar en cuenta lo siguiente:

1) La Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco no prevé –de manera especial– el lapso de validez de la anotación preventiva de un embargo decretado judicialmente, prevista en la fracción II de su artículo 40; por lo cual, para determinar su vigencia, se debía estar a la regla genérica contenida en los artículos 41 y 93 del reglamento, esto es, de tres años y puede refrenarse dentro de dicho plazo, en los mismos términos en que fue practicado.

<sup>13</sup> **Artículo 1079.** Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial, o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ...

"IV. Tres años para la ejecución de sentencias en juicios ejecutivos y demás especiales que se prevean en las leyes mercantiles y de los convenios judiciales celebrados en ellos."



2) Una vez transcurrido el plazo de tres años, a partir de que se asentó la inscripción preventiva de embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, sin que aquél se hubiere prorrogado, o bien, una vez transcurrida la prórroga que se hubiere solicitado, opera la caducidad de la anotación registral en cuestión.

3) Aun cuando la caducidad opera de pleno derecho, forzosamente requiere ser pronunciada por autoridad judicial, para que surta plenamente sus efectos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 127 de la ley referida, antes invocado, que contempla como requisito: la promoción de un juicio civil sumario –cuando el afectado no hubiera sido parte en el procedimiento del que emanó la anotación preventiva de embargo–, o su solicitud en la vía incidental, en este último caso (cuando el afectado no hubiera sido parte en el procedimiento).

4) El embargo cuya anotación se ordena realizar en el Registro Público de la Propiedad tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la sentencia que, en su caso, resulte favorable al acreedor (actor) y, paralelamente, a través de su asiento preventivo en el registro, se busca evitar el riesgo de frustración de los derechos reales que el interesado está en vías de adquirir a través del juicio del que emanó tal orden de anotación, al hacer pública la situación del bien afectado, para que ésta trascienda al tráfico del derecho inscrito.

5) El fin primordial del Registro Público de la Propiedad es salvaguardar, precisamente, el derecho anotado en sus libros, que se asienta para identificar a los propietarios de los inmuebles inscritos o de los derechos registrados y con ello impedir su dilapidación a través de figuras fraudulentas en las enajenaciones y gravámenes, en aras de la seguridad jurídica que debe imperar en favor del gobernado.

6) **Aun cuando la Ley** del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y su reglamento, la primera de ellas creada mediante el Decreto 18770, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", el tres de febrero de dos mil uno, **no prevén la inactividad en el proceso judicial como una condición para que se configure la cancelación por extinción de la vigencia del asiento preventivo de embargo;** no obstante, **debe considerarse que a fin de que proceda la cancelación de los asientos preventivos de embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco,** por haber dejado de



tener vigor, además de haber transcurrido el lapso de tres años y, en su caso, su prórroga, que prevén los artículos 41 de la aludida Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, así como el 93 de su reglamento, **también debe haber fenecido el derecho del acreedor a continuar con el procedimiento judicial cuyas resultas fueron aseguradas con tal secuestro y su anotación**, o bien, haberse agotado el lapso que otorga la ley para ejecutar la sentencia que le hubiere sido favorable al interesado, de acuerdo con la hipótesis jurídica que se configure en el juicio, dada la vinculación existente entre la anotación registral del embargo y el juicio del que emanó.

7) En el supuesto de que los autos del juicio mercantil, cuya anotación registral del embargo se pretenda cancelar, las partes continúan sin ser citados para sentencia, no puede exigirse la concurrencia de inactividad en dicho juicio por el lapso de tres años que prevé la Ley y el Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, porque ello se contrapone con el plazo de ciento veinte días que contempla el artículo 1076 del Código de Comercio, para que opere la caducidad de la instancia (en virtud de la cual vuelven las cosas al estado que tenían antes de la presentación de la demanda, con la consecuente cancelación de la inscripción del embargo en el Registro Público); sino que, en este supuesto fáctico, el juzgador deberá revisar que haya caducado la instancia en el juicio mercantil, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1076 del Código de Comercio y de no haber sucedido ello, a pesar de haber vencido la vigencia de la anotación registral, podrá dar vista al actor para que manifieste si está interesado en solicitar la prórroga de la vigencia del asiento registral, a fin de que se respete la continuación de su derecho a oponer a terceros el embargo de que se trate, o de lo contrario, de no manifestar interés en ello el ejecutante, se proceda a la cancelación de la anotación registral.

8) En el caso de que ya se hubiere dictado sentencia firme en el juicio mercantil ejecutivo cuyo asiento registral del embargo se desee cancelar, deberá revisarse que haya operado la prescripción del derecho para hacer efectiva la sentencia de remate correspondiente, en términos de lo previsto en el artículo 1079, fracción IV, del Código de Comercio vigente a partir de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis, y en la jurisprudencia 1a./J. 99/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



z. Sobre esas bases, la mayoría de los Magistrados integrantes del Pleno de Circuito emitió la jurisprudencia PC.III.C. J/28 C (10a.) de título y subtítulo siguientes: "CANCELACIÓN DEL ASIENTO PREVENTIVO DE EMBARGO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE JALISCO POR TÉRMINO DE SU VIGENCIA. PARA QUE PROCEDA DEBE COINCIDIR CON LA CADUCIDAD DEL JUICIO DEL QUE PROVINO O, EN SU CASO, CON LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO PARA EJECUTAR EL DERECHO SUSTANTIVO ADQUIRIDO MEDIANTE LA SENTENCIA RESPECTIVA."<sup>14</sup>

Hasta aquí la explicación de los criterios sostenidos por los órganos colegiados federales que participan en esta contradicción de tesis.

**18. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que en los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes hay un punto de toque, en la problemática sometida a su consideración, y diferendo de criterios en la solución adoptada por cada uno de ellos. Sin que pase inadver-

<sup>14</sup> Cuyo contenido es: "Para que proceda la cancelación del asiento preventivo de embargo en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco por haber concluido su vigencia, además de haber transcurrido el lapso de 3 años y, en su caso, su prórroga, que prevén los artículos 41 de la Ley del Registro Público de la Propiedad de dicho Estado, creada mediante el Decreto 18770, publicado en el Periódico oficial 'El Estado de Jalisco', el 3 de febrero de 2001, así como 93 del Reglamento del Registro Público de la Propiedad de la entidad, debe preceder una determinación judicial en este sentido, conforme a los artículos 127 de la ley citada y 54 de su reglamento, en la que deberá constar que en el procedimiento del que emanó la orden de anotación en el registro aludido, también hubo inactividad por el plazo que establece el artículo 1076 del Código de Comercio para la caducidad, o bien, por haber operado la prescripción del derecho para hacer efectiva la sentencia de remate correspondiente, en términos del diverso 1079, fracción IV, del mismo ordenamiento federal, y en la jurisprudencia 1a./J. 99/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'EJECUCIÓN DE SENTENCIA DERIVADA DE UN JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL DERECHO PARA SOLICITARLA PRESCRIBE EN EL TÉRMINO DE TRES AÑOS.', que demuestre el desinterés en el juicio cuyas resultas fueron aseguradas con el embargo, en virtud de que su asiento registral, paralelamente, tiene por objeto evitar el riesgo de frustración de los derechos que el acreedor está en vías de adquirir a través del juicio del que emanó la orden de anotación, al hacer pública la situación del bien afectado, para que ésta trascienda al derecho inscrito, en aras del principio de seguridad jurídica.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo II, mayo de dos mil diecisiete, página 829 y número de registro digital: 2014290.



tido para este Alto Tribunal que, en su momento, el órgano jurisdiccional Colegiado del Sexto Circuito afirmó la inexistencia de alguna contradicción con el criterio sustentado por el Pleno del Tercer Circuito, pues lo definitivo es que sí existe un punto de toque en el que ambos se contradicen.

19. En primer orden, debe destacarse que todos los casos analizados por los tribunales que participan en este asunto tuvieron un origen similar: todos emanan de un juicio ejecutivo mercantil en el que se ordenó la anotación preventiva de embargo, con motivo del secuestro trabado sobre un bien inmueble del demandado y en favor de la parte actora. En todos ellos transcurrieron tres años sin que la parte interesada solicitara la prórroga o el refrendo de dicha anotación ante el Registro Público de la Propiedad de la entidad.

20. Ahora bien, no sobra destacar que las legislaciones aplicadas por los órganos jurisdiccionales que participan en la presente contradicción de tesis tienen algunas diferencias en diversos aspectos al regular la institución jurídica del registro inmobiliario, específicamente en lo atinente a la anotación preventiva de embargo y su cancelación por caducidad.

21. Es así que, en el tema de las anotaciones preventivas existe coincidencia en las legislaciones de una y otra entidades, en cuanto al plazo de su vigencia (tres años) y a la posibilidad de prorrogarla o refrendarla. Sin embargo, existen diferencias sustanciales en lo que ve a su cancelación por caducidad. Así, mientras que la legislación del Estado de Puebla dispone expresamente que dicha caducidad opera de pleno derecho y debe declararse de oficio por el registrador, bajo su responsabilidad; las disposiciones aplicables para el Estado de Jalisco son puntuales en prever que la cancelación de los registros preventivos se hará a petición de parte que acredite tener interés jurídico, o por orden judicial, e incluso, el Reglamento del Registro Público del Estado dispone que la cancelación de registro de cédula, embargo, secuestro o intervención del inmueble, sólo se hará por orden escrita de la autoridad competente.

22. No obstante, las diferencias apuntadas no llevan a declarar la inexistencia de la contradicción de tesis, pues el punto de toque no se verificó respecto de alguno de los temas en los que existe diferendo normativo.



23. En efecto, en lo que ve a la solicitud de la cancelación, en todos los asuntos que participan en esta contradicción de tesis, tal requerimiento ante el Registro Público de la Propiedad se llevó a cabo por parte interesada. En el caso resuelto por el tribunal que ejerce jurisdicción en el Sexto Circuito, la petición se formuló por el demandado en el juicio ejecutivo mercantil, directamente ante el Registro Público de la Propiedad de la entidad y éste accedió a su petición.

24. En los casos de los asuntos examinados por el Pleno del Tercer Circuito, la solicitud se hizo: **a)** En uno de los casos, por un adquirente de buena fe, es decir, por una persona ajena al juicio ejecutivo, mediante la promoción de un juicio sumario civil, de manera que la orden de cancelación se ordenó, al final, por autoridad jurisdiccional. **b)** En el otro caso, dicha petición se formuló por el demandado en el juicio ejecutivo mercantil, mediante la promoción de un incidente de cancelación de anotación registral, ante el mismo Juez que conocía de la causa. Así, también en este caso, al final, la orden para su cancelación fue dada por autoridad jurisdiccional, tal como lo exige la legislación del Estado de Jalisco.

25. Así, la cuestión que debieron resolver los órganos jurisdiccionales contendientes no tuvo que ver con la legitimación del sujeto que pidió la cancelación de la anotación preventiva de embargo, antes bien, la cuestión total consistió en determinar si dicha cancelación, por haberse actualizado la caducidad del registro, está condicionada a que también haya concluido la tramitación del juicio o si esto no es así y basta con que haya transcurrido el plazo de tres años, sin haberse prorrogado o refrendado su vigencia.

26. Sobre ese tema, ni la legislación de Puebla ni la de Jalisco exigen como requisito para que proceda la cancelación del registro de la anotación preventiva por caducidad que, además del transcurso de tres años, también haya fenecido el derecho del acreedor a continuar con el procedimiento judicial, cuyas resultas fueron aseguradas con el secuestro y su respectiva anotación.

27. Así, a pesar de la inexistencia de una prescripción de ese tipo en ambas legislaciones, uno de los órganos jurisdiccionales (Pleno del Tercer Circuito) llegó a la conclusión de que sí es necesario incorporar ese requisito para llevar a cabo la cancelación de la anotación preventiva por actualizarse su caducidad,



ante la evidente vinculación entre el acto administrativo de publicidad en el folio real y el procedimiento del que provino tal orden de inscripción.<sup>15</sup> En tanto que el otro tribunal federal (Tribunal Colegiado del Sexto Circuito) estimó que dicho requisito no es exigible, por no preverlo la legislación aplicable.

**28. Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta: **¿Dentro de los requisitos para cancelar la anotación preventiva de embargo, por haber operado su caducidad, está el relativo a que también se encuentre concluido el juicio del que derivó dicha anotación, cuando la ley aplicable no contiene disposición alguna sobre ese tópico, o esto no es así?**

## V. Estudio

29. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, aquel en el cual se determina que dentro de los requisitos para cancelar la anotación preventiva de embargo, por haber operado su caducidad ante el Registro Público de la Propiedad, no está el relativo a que también se encuentre concluido el juicio del que derivó dicha anotación, cuando la ley aplicable no contiene disposición alguna sobre ese tópico ni alguna otra que oriente esa interpretación, como es el caso de las leyes registrales de los Estados de Puebla y de Jalisco, pues dichas normas legales no exigen requisito adicional para tal efecto.

30. Para justificar las razones de esa decisión, se estima necesario conocer, *grosso modo*, cuál es la finalidad del Registro Público de la Propiedad, así como explicar algunas generalidades en torno al registro inmobiliario.

<sup>15</sup> Al respecto, dicho tribunal sostuvo que si se agota el período al que se refieren los artículos 41 de la Ley del Registro Público de la Propiedad de la entidad y 93 del Reglamento de dicho registro, relativos a la vigencia de la inscripción y, en su caso, el de su prórroga, pero todavía continua la tramitación del juicio del que emanó la orden de inscripción del embargo en cuestión, ya sea por encontrarse pendiente de resolución definitiva, o bien por estar en vías de cumplirse esta última, aun cuando no lo prevean así los numerales apuntados, no es el caso de cancelarla porque debe respetarse la vigencia del derecho del ejecutante para asegurar su derecho a través de la publicidad que otorga el Registro Público de la Propiedad.



31. El Registro Público tiene como finalidad la publicidad del historial de un bien inmueble, esto debe constar en un documento (folio real) que ponga de manifiesto tal aspecto, lo cual lo hace a través de los asientos registrales.

32. El asiento registral es la constatación por escrito, en un folio registral, del hecho de que se trate. Al escribir sobre el folio, con los requisitos previstos en la ley, el texto redactado por el registrador, en su forma escrita, queda convertido en documento público en el que, con el fin de que pueda conocerlo aquél a quien interesa, resulta recogido el hecho registrado.<sup>16</sup>

33. Incluso, en un sentido amplio, la inscripción es sinónimo de asiento registral; sin embargo, en sentido estricto, aquélla es un asiento propio y específico, distinto de los demás que se practican en el registro. Al respecto, tanto la doctrina como las legislaciones materia de estudio reconocen dos principalmente: las inscripciones y las anotaciones preventivas.

34. La **inscripción** es el asiento principal y de carácter positivo que, al tratarse de un hecho o un acto registrable, publica la constitución, transmisión o modificación del derecho que tal acto crea, transmite o modifica, y el titular a quien en adelante le corresponde.<sup>17</sup>

35. Tal asiento es el principal y más importante, pues todos los demás asientos son accesorios o provisionales. La inscripción es un asiento principal y de carácter positivo, que se practica en los libros (folios) y en los que se hace constar de un modo completo, la constitución, la trasmisión o la modificación de un derecho real inmobiliario. Se afirma que es un asiento principal, porque tiene subsistencia y autonomía propia. Es el fundamento de toda la mecánica registral. Es positivo, porque exterioriza los derechos constituidos, ya que para publicar la extinción de los mismos se utilizan los asientos llamados de cancelación. Y es de carácter definitivo, porque no tiene ninguna duración o vigencia prefijada, ni está sometido a plazo de caducidad.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Albaladejo, Manuel. "Derecho Civil III. Derecho de bienes." Edit. Edisofer. Madrid 2004. Décima Edición. Página 888.

<sup>17</sup> Op. Cit. Albaladejo, Manuel. Página 895.

<sup>18</sup> Díez-Picazo, Luis. "Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Vol. Tercero. Las relaciones jurídico-reales, El Registro de la Propiedad, La posesión. Edit. Civitas. Madrid. 1995. Cuarta Edición. Página 419. Dicho autor cita a Roca Sastre para describir a la inscripción como asiento registral.



36. Ahora bien, la otra clase de asiento registral consistente en la anotación preventiva, cobra relevancia para efectos del análisis de la presente contradicción.

37. Las **anotaciones preventivas** son asientos de vigencia temporal limitada, con efectos menos amplios que los de las inscripciones y tendentes a enervar la eficacia de la fe pública registral que en otro caso se produciría en favor de terceros adquirentes. Su objeto son derechos y situaciones jurídicas que no son directamente inscribibles, bien por no constituir verdaderos y genuinos derechos reales, o bien porque son situaciones puramente transitorios.<sup>19</sup>

38. El efecto esencial de las anotaciones preventivas es uno puramente negativo, consistente en enervar la fuerza protectora de la fe pública registral. Son un medio registral para desvirtuar, recortar o disminuir los efectos de la fe pública registral. Ésta supone que para un tercero de buena fe el registro –la verdad oficial– es también la realidad jurídica. Esto significa que para el tercero de buena fe o registral, el titular –según el registro– es siempre el verdadero dueño (*verus dominus*) y que, en consecuencia, su adquisición se consolida. Pero quiere decir también que el tercero adquiere la cosa únicamente con las cargas y gravámenes que consten en el registro, pues las cargas no inscritas no perjudican a tercero y que tampoco se dan contra el tercero las acciones rescisorias, revocatorias o resolutorias, salvo cuando su causa consta explícitamente en el registro.

39. Así, se puede considerar que las anotaciones preventivas son asientos registrales de vigencia temporalmente limitada que invalidan la eficacia de la fe pública registral en favor de los titulares de situaciones jurídicas que no son inscribibles (terceros adquirentes de buena fe).

40. En relación con las **anotaciones preventivas**, una de las que se pueden asentar es la orden **de embargo** sobre bienes inmuebles.

<sup>19</sup> Diez-Picazo, Luis y Antonio Guillón. "Sistema de Derecho Civil". Vol. III. Derecho de las cosas y Derecho inmobiliario registral. Edit. Tecnos. Madrid. 1988. 4a. Edición. Página 330.



41. La finalidad de la anotación preventiva de embargo es sujetar, frente a posteriores adquirentes, los bienes anotados en seguridad de la efectividad de un crédito vencido.

42. El cometido de la anotación preventiva de embargo, es impedir que el deudor embargado pueda burlar o eludir el embargo mediante la disposición del bien inmueble objeto del mismo a favor de posteriores adquirentes, para lograr frustrar las legítimas esperanzas del acreedor y dejar inoperante el procedimiento de ejecución.

43. Esto es, tal anotación tiende a limitar el poder dispositivo del deudor, ya que no podrá enajenar libremente el inmueble o el derecho, pues pone de relieve frente a terceras personas la existencia de un procedimiento que grava con responsabilidad de orden similar al hipotecario y amenaza con los mismos a los futuros adquirentes, garantiza la continuación del procedimiento con el verdadero titular sin temor a los cambios de dueño o a la constitución posterior de gravámenes y evita que se prosigan las actuaciones con personas que no han inscrito su derecho o lo han transferido o permitido su cancelación. Asimismo, la anotación de que se trata permite mantener el paralelismo entre el procedimiento ejecutivo y el procedimiento de apremio porque, si al ordenar el Juez al registrado que libre y remita al juzgado la certificación necesaria para el avalúo y la venta de la finca, llegan a aparecer inscripciones extendidas a nombre de terceras personas contra las que no se hubiera dirigido la acción ejecutiva, se pondría en grave peligro la efectividad de todo lo actuado.<sup>20</sup>

44. En ese sentido, la anotación preventiva de embargo produce una afectación de los terceros adquirentes o titulares de derechos reales sobre el bien embargado, siempre que sus títulos tengan fecha posterior a la anotación. En cambio, quedan inmunes si sus títulos son de fecha anterior, aunque se inscriban con posterioridad a la anotación. Ésta no priva en modo alguno al deudor embargado de enajenar o gravar el inmueble sobre el que se ha practicado la traba. Lo que ocurre es que el adquirente obtiene con la adquisición del bien la carga del embargo, con lo que puede en consecuencia llegar a perder su propiedad.

<sup>20</sup> Roca Sastre, Ramón Ma. y otros. "Derecho Hipotecario. Dinámica registral". Tomo VI. Edit. Bosch. Octava Edición... España. 1997. Páginas 413 y 414.



45. El beneficiario de la anotación preventiva adquiere un derecho de preferencia para el cobro sobre el importe obtenido de la enajenación del bien o derecho embargado, frente a acreedores de fecha posterior a la anotación, pero no en relación con los que tengan créditos de fecha anterior.<sup>21</sup>

46. Lo así expuesto, pone de manifiesto la vida de los asientos registrales, los cuales tienen también un término o una vigencia en la vida jurídica. Las formas en que cesan la vigencia tanto de las inscripciones, como de las anotaciones preventivas son las siguientes:<sup>22</sup>

a) Mediante la práctica de un asiento que publique de manera expresa la pérdida de vigencia del asiento anterior, es decir, a través de un asiento practicado con la exclusiva finalidad de dar como falta de vigencia al asiento anterior, conocido como "cancelación" o "asiento de cancelación".

b) Por el transcurso total del término, limitado temporalmente, de vigencia de un asiento, denominado "caducidad".

c) Por la extensión de los libros del registro de un nuevo asiento que, sin ir dirigido directa y exclusivamente a publicar la pérdida de vigencia de un asiento anterior, la presupone necesariamente, porque la sustituye en una "nueva inscripción", llamada conversión.

47. Una de las formas a través de las cuales el registro publica la pérdida de la vigencia de un asiento consiste en la caducidad del asiento registral, se refiere a la pérdida de vigor por el transcurso de su plazo de vida. Cuando éste se acaba, el asiento cesa de ser eficaz y aunque no es tachado ni borrado materialmente ni haya sido cancelado, jurídicamente en adelante es como si no existiera.<sup>23</sup>

48. Esto es, la caducidad significa la pérdida de vigor y de eficacia de un asiento registral por el simple transcurso del tiempo. Presupone asientos de vi-

<sup>21</sup> Op Cit. Diez-Picazo, Luis y Antonio Guillon. Páginas 331 y 332.

<sup>22</sup> Op. Cit. Diez-Picazo, Luis. Páginas 508 a 510.

<sup>23</sup> Op. Cit. Albaladejo, Manuel. Página 916.



gencia temporalmente limitada, por lo que no es aplicable a las inscripciones, sino sólo a las anotaciones preventivas.<sup>24</sup>

49. Finalmente, la cancelación es la otra forma de no estar vigente un asiento registral. Dicha cancelación se define como aquel asiento u operación registral que tiene por objeto dejar sin efecto y publicar la pérdida de vigencia de un asiento anterior.<sup>25</sup>

50. La cancelación es un asiento negativo que tiene sólo la eficacia de hacer ineficaz en adelante al cancelado y, por tanto, de suprimir para el futuro la protección que el mismo otorgaba al derecho registrado en él, al titular a cuyo nombre lo estaba y a los terceros que confiaron en lo que tal asiento publicaba.

51. Aquélla "desinscribe" lo inscrito en el asiento que se cancela; de modo que en adelante se presumirá que el derecho no existe y el registro protegerá a quienes confíen en que verdaderamente no existe.<sup>26</sup>

52. Por lo que se refiere a la duración de las anotaciones preventivas de embargo es un asiento de duración temporal por estar al servicio de la seguridad de un proceso de ejecución de bienes para la efectividad de créditos. Por eso, la subsistencia de esa anotación pende de circunstancias que fatalmente puedan ocurrir, como son: la terminación del proceso de ejecución correspondiente o la caducidad de la anotación, entre otras.

53. Respecto a la terminación del proceso de ejecución con embargo anotado previamente, aquélla puede producirse por varios motivos, por ejemplo, por mandarse alzar el embargo anotado ante la enajenación o adjudicación en pago de la finca o de los derechos anotados; o bien, porque el que hubiera promovido el proceso de ejecución desistiera o abandonara la acción, o también por haber caducado la instancia.

54. Por otro lado, en relación con la caducidad de la anotación preventiva de embargo, ésta lleva a su extinción de manera automática, salvo que se haya

<sup>24</sup> Op. Cit. Díez-Picazo, Luis. Página 512.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Página 512.

<sup>26</sup> Op. Cit. Albaladejo, Manuel. Página 913.



autorizado prórroga. Esto es, dicha caducidad opera *ipso facto* y tendrá virtud suficiente para que cesen los efectos y las limitaciones que la anotación preventiva en cuestión lleve consigo. No obstante, no debe soslayarse que existen casos en los que la legislación correspondiente prevé la necesidad de su cancelación. En ese tenor, al haber descuidado el actor pedir la prórroga de su anotación, caducada ésta y cancelada, desaparece el obstáculo que limitaba la adquisición de los titulares posteriores.

55. Ahora bien, las Leyes del Registro Público de la Propiedad de los Estados de Puebla y de Jalisco son coincidentes al prever que el mandamiento de embargo es un acto susceptible de anotación preventiva en el folio que resguarda el Registro Público de la Propiedad, tal anotación tiene validez y vigencia por tres años, la cual puede ser prorrogada. Pasado ese plazo de vigencia o sus prórrogas, la anotación preventiva de embargo caduca, lo cual es coincidente con lo previsto en la doctrina citada en puntos anteriores.

56. En lo que ve a la cancelación del registro por la caducidad de este tipo de notas de carácter temporal y accesorio, las legislaciones aplicables de Puebla y de Jalisco no prevén la exigencia de algún requisito adicional (como es la actualización de la caducidad de la instancia, diferente de la caducidad registral) para que la anotación preventiva de embargo pueda ser cancelada, si bien no debe soslayarse que mientras la legislación del Estado de Puebla dispone expresamente que dicha caducidad opera de pleno derecho y debe declararse de oficio por el registrador, bajo su responsabilidad; la normatividad de Jalisco establece que en tal hipótesis la cancelación respectiva debe, además, solicitarse por persona con interés para hacerlo.

57. Así se advierte en los artículos 40, 41 y 126 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, que prevén lo siguiente:

**"Artículo 40.** Serán objeto de registro preventivo dentro del registro inmobiliario:

"II. El mandamiento de embargo, las cédulas hipotecarias o las intervenciones que se hayan hecho efectivas en bienes inmuebles del deudor; ..."



"Los registros preventivos se realizarán a través de una anotación dentro del folio correspondiente al inmueble de que se trate. ..."

**"Artículo 41.** Los registros preventivos, se considerarán válidos durante el tiempo que la ley conceda para hacer el registro definitivo y, cuando no se señale término, su vigencia será de tres años, pudiendo refrendarse los mismos, dentro de dicho plazo, en los mismos términos en que el mismo fue practicado.

"Si el registro definitivo se hiciere en su oportunidad, sus efectos continuarán los del registro preventivo, teniéndose el derecho por registrado desde la fecha de su anotación preventiva.

"Al vencimiento de los plazos a que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá pedirse la cancelación de los registros preventivos, la que se hará a petición de parte que acredite tener interés jurídico, salvo los casos en que las leyes que dieron origen al acto registrado preventivamente, señalen expresamente, que dicha cancelación se hará por orden judicial."

**"Artículo 126.** Las anotaciones preventivas se extinguen por cancelación, por caducidad o por su conversión en registro."

58. Y en la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Puebla que, en sus numerales 84 y 86 al 89, disponen lo que enseguida se reproduce:

**"Artículo 84.** Se anotarán preventivamente:

"...

"III. El mandamiento de embargo o secuestro de bienes inmuebles determinados, siempre y cuando éstos se encuentren inscritos en el registro a favor de la persona que lo motivó, respetando los derechos de copropiedad, sociedad conyugal y patrimonio de familia; ..."

**"Artículo 86.** La vigencia de las anotaciones preventivas que se señalan en el artículo 84 serán las siguientes:

"...



"II. En los actos que se señalan en las fracciones III, IV y VI, tendrá la anotación una vigencia de tres años; ..."

**"Artículo 87.** Corresponderá a los interesados gestionar que las anotaciones cuya causa originadora continúe vigente, sean prorrogadas por un término similar cuantas veces sea necesario, debiendo el registrador público otorgar la prórroga siempre que la solicitud se haya formulado dentro de la vigencia de la anotación y medie solicitud de instancia competente. ... "

**"Artículo 88.** Se podrá proceder a la cancelación de las anotaciones preventivas en forma previa a su caducidad conforme a lo establecido en el reglamento, asimismo se podrá proceder a la cancelación del primer aviso preventivo en forma previa a su caducidad a solicitud de parte interesada."

**"Artículo 89.** No se requerirá el consentimiento del titular de los derechos anotados para decretar la caducidad de anotaciones preventivas o del primer aviso preventivo. La caducidad produce la extinción del asiento por el simple transcurso del tiempo y ésta será declarada de oficio por el registrador público bajo su responsabilidad, en forma fundada y motivada, previo el cómputo de los plazos de vigencia, quedando a salvo el derecho de los usuarios a solicitarla."

59. Ahora, al margen de que las disposiciones aplicadas por el Pleno Civil del Tercer Circuito requieren, para proceder a la cancelación del asiento registral por caducidad, que ésta sea solicitada por sujeto legitimado para hacerlo, dicho órgano jurisdiccional estimó necesario y obligatorio incorporar un requisito adicional para llevar a cabo tal supresión de la anotación preventiva de embargo por haber transcurrido el plazo de tres años, como es el relativo a que también haya habido inactividad en el juicio del que deriva la anotación.

60. Esa determinación la hizo depender del criterio emitido por la otrora Tercera Sala de este Alto Tribunal, del que da noticia la jurisprudencia 112, de rubro: "REGISTRO PÚBLICO, CANCELACIÓN DE INSCRIPCIONES DE EMBARGOS EN EL.",<sup>27</sup> en el que se interpretaron preceptos legales previstos en el

<sup>27</sup> Cuyo texto es: "No basta el solo transcurso del término de tres años, a partir de la fecha de la inscripción de un embargo, para que se pueda ordenar su cancelación, sino que es necesario que ese lapso coincida con una absoluta inactividad procesal por igual tiempo, imputable al actor,



Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y del Código Civil Federal entonces vigente, tal como es el artículo 3032 (que después pasó a ser el 3033), fracción VI, al disponer que puede pedirse y deberá ordenarse, en su caso, la cancelación total, cuando se trate de cédula hipotecaria o de embargo, hayan transcurrido dos años desde la fecha del asiento, sin que el interesado haya promovido en el juicio correspondiente.

61. Con esa manera de proceder, el órgano jurisdiccional colegiado de referencia agregó requisitos que la legislación especializada (Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y su reglamento) no prevé, a partir de la aplicación análoga de un criterio que no resulta aplicable al caso concreto, pues lo cierto es que la decisión adoptada por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el resultado de analizar el sistema del registro inmobiliario en el entonces Distrito Federal.

62. Al respecto, si bien se advierte que tampoco la legislación interpretada por la extinta Tercera Sala, entonces vigente, contenía norma alguna que dispusiera de manera clara o contundente que la cancelación de la anotación preventiva en el folio real, por haber operado su caducidad, debiera sujetarse a la inactividad en el juicio del que derivó dicho asiento registral, lo definitivo es que aquél sistema normativo se integró con preceptos de contenido distinto de aquél que el legislador democrático jalisciense estableció para su entidad y que permitieron afirmar la necesidad de que la inactividad reprochada al actor que solicitó la anotación preventiva también se hubiera generado en el juicio de origen, exégesis que no puede obtenerse de las normas que integran la legislación interpretada por el Pleno del Tercer Circuito. A guisa de ejemplo, el artículo 41 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco es preciso en disponer que, al vencimiento de los plazos a que se refiere el primer párrafo del propio artículo (tres años) podrá pedirse la cancelación de los registros preventivos, la que se hará a petición de parte que acredite tener interés

---

que haga racionalmente presumir, para explicar tal inactividad, la existencia de novación, transacción o algún otro arreglo entre las partes, que deba privar de fuerza al embargo.". Visible en Apéndice de dos mil once, Quinta Época, Tomo V, Civil Primera Parte-SCJN Primera Sección - Civil Subsección 1 - Sustantivo, página 119 y número de registro digital: 1012712.



jurídico, sin exigir mayores requisitos. Mientras que, por su parte, las disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal (vigente en el momento en que se emitió la tesis en cuestión), no contiene tal precisión, antes bien, dado lo genérico de la regulación del registro inmobiliario, permite un ejercicio hermenéutico de mayor amplitud, como es el caso de sus artículos 3035, 3032, fracción VI, y 3044, que dejan abierta la posibilidad de imponer alguna condición adicional para cancelar el registro y permiten vincular la cancelación de las anotaciones preventivas con la extinción del derecho inscrito, de lo que incluso da noticia la posterior reforma que dio lugar al contenido del artículo 3033, fracción VI, del código civil que, a partir de entonces, dispone: "Podrá pedirse y deberá ordenarse, en su caso, la cancelación total: ... VI. Cuando tratándose de cédula hipotecaria o de embargo, hayan transcurrido dos años desde la fecha del asiento, sin que el interesado haya promovido en el juicio correspondiente."

63. En ese sentido, se estima que la jurisprudencia obligatoria no puede tener, como modelo de interpretación de normas jurídicas, el alcance de integrar una aparente laguna normativa en la legislación de un Estado de la Federación, distinto al en que se suscita el conflicto, si en la legislación aplicable no existe una disposición con contenido análogo al ya interpretado por la Sala que la emitió.

64. Proceder de esa manera implica extender el contenido de aquel criterio jurisprudencial, a cuestiones inherentes a la ley expedida por una soberanía legislativa distinta, sin considerar el ámbito territorial de aplicación de la norma vigente en cada demarcación federal, lo que provocaría el desconocimiento de la soberanía de cada Estado de la Federación, así como incertidumbre jurídica.

65. Sobre esas bases, el texto legal del ordenamiento interpretado en la jurisprudencia referida es sustancialmente distinto al de las legislaciones registrales de los Estados de Jalisco y de Puebla, pues contiene un requisito adicional para la procedencia de la cancelación de la anotación preventiva de embargo, por caducidad de tal asiento registral, esto es, la ausencia de interés en la prosecución del procedimiento de origen (caducidad de la instancia).

66. Mientras que en las legislaciones de los Estados de Puebla y de Jalisco prevén la caducidad de la anotación preventiva de embargo por el simple



transcurso del tiempo de su vigencia, esto es, tres años y por la falta de la intención del actor de que el asiento preventivo se refrende y subsista por otro tiempo igual, hasta en tanto culmine el juicio de origen y esté en aptitud de ejecutar la sentencia que se dicte, incluso, de prorrogarlo durante su ejecución.

67. La conclusión así adoptada, de ninguna manera genera incertidumbre jurídica al interesado registral, ni a las personas directa o indirectamente afectadas por el registro preventivo; al contrario, el mecanismo así previsto, los provee de mayor seguridad jurídica, en tanto que la vigencia de la anotación queda sujeta a un único elemento y éste es, además, estrictamente objetivo: el tiempo. Con el requerimiento adicional de que, si el peticionario del registro, aún tiene interés en la prosecución del procedimiento, deberá acudir ante la autoridad administrativa a solicitar el refrendo correspondiente, so pena, de que éste caduque por el simple transcurso del tiempo, ya sea, por total desinterés, o por desatención procesal, caso este último que resultará imputable a él.

68. Con esto, se pretende evidenciar que con la forma en que las legislaciones citadas regulan la institución jurídica de la cancelación de una anotación preventiva de embargo por su caducidad, pone al interesado registral en aptitud legal de hacer subsistir su registro preventivo, por el tiempo que dure el juicio y, en su caso, su ejecución y que es apta e idónea para alcanzar el mismo objetivo, esto es, evitar la dilapidación de bienes, a través de figuras fraudulentas que, en la práctica, se suscitan respecto de enajenaciones y gravámenes,<sup>28</sup> siempre que sea responsable en cumplir con las cargas que la ley le impone para la obtención del beneficio de publicidad.

69. Consecuentemente, en conformidad con el principio de que donde la ley no distingue, no puede hacerlo el juzgador, es incuestionable que la cancelación de la anotación preventiva de embargo por caducidad no está sujeta a que también se encuentre concluido el juicio del que derivó dicha anotación, cuando la ley aplicable no contiene disposición alguna que así lo condicione ni alguna otra que oriente esa interpretación.

<sup>28</sup> Consideraciones que coinciden sustancialmente con lo resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, el cual contendió en la contradicción de tesis que resolvió el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito que participa en el presente asunto.



## VI. Decisión

70. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis siguiente:

ANOTACIÓN PREVENTIVA DE EMBARGO. DENTRO DE LOS REQUISITOS PARA CANCELARLA, CON MOTIVO DE SU CADUCIDAD, NO ESTÁ EL RELATIVO A QUE TAMBIÉN SE ENCUENTRE CONCLUIDO EL JUICIO DEL QUE DERIVÓ CUANDO LA LEY APLICABLE NO CONTIENE DISPOSICIÓN EN ESE SENTIDO NI OTRA QUE ORIENTE TAL INTERPRETACIÓN (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y DE PUEBLA).

Hechos: Los órganos jurisdiccionales que participaron en la contradicción de tesis llegaron a conclusiones distintas al resolver si, para llevar a cabo la cancelación de la anotación preventiva de embargo que consta en el folio real, por haber operado su caducidad, basta con que se cumplan los requisitos expresamente establecidos en la ley, o si es necesario, además, que haya operado la caducidad de la instancia en el juicio del que derivó dicha anotación preventiva sin que esté regulado en algún ordenamiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, dentro de los requisitos para cancelar la anotación preventiva de embargo en el folio real, por haber operado su caducidad, no está el relativo a que también se encuentre concluido el juicio del que derivó dicha inscripción cuando la ley aplicable no contiene disposición alguna en ese sentido ni alguna otra que oriente esa interpretación. En ese tenor, cuando en la legislación de mérito se advierte que tal anotación es autónoma, por tener validez y vigencia por un plazo determinado (que puede ser prorrogado), pasado el cual opera la caducidad, ha lugar a cancelarla en los términos que la ley prevé sin agregar requisitos adicionales, esto es, con independencia de que haya existido actividad en el juicio del que derivó esa anotación preventiva.

Justificación: Lo anterior, pues los artículos 41 y 131, fracción IV, de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y 89 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Puebla prevén que la caducidad de la anotación preventiva del embargo practicado sobre bienes inmue-



bles en el juicio natural, impone únicamente como requisito el transcurso de tres años y que no se haya prorrogado la inscripción en los términos de ley, sin que deban aplicarse legislaciones que prevean otros requisitos para la cancelación de tal asiento registral, porque donde la ley no distingue, el juzgador no debe hacerlo.

71. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo,

### SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 141/2020, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente y ponente).

**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 informa-**



## **ción considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia de rubro: "EMBARGO JUDICIAL. EL TÉRMINO PARA QUE OPERE LA CADUCIDAD POR INACTIVIDAD PROCESAL QUE GENERA EL DERECHO A SOLICITAR LA CANCELACIÓN TOTAL DEL ASIENTO RELATIVO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD, ÚNICAMENTE PUEDE INTERRUMPIRSE MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES QUE CONLLEVEN IMPULSO PROCESAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave 1a./J. 50/2005 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 162, con número de registro digital: 177971.

Las tesis aisladas de rubros: "REGISTRO PÚBLICO, EFECTOS DE LAS INSCRIPCIONES HECHAS EN EL.", "EMBARGO." y "EMBARGO, NATURALEZA JURÍDICA DEL." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 63, Cuarta Parte, página 40, con número de registro digital: 800688; Quinta Época, Tomos XVII, página 214, con número de registro digital: 283600 y LII, página 725, con número de registro digital: 357751, respectivamente.

Las tesis aislada y de jurisprudencia IV.2o.A.70 (10a.) y 1a./J. 99/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo IV, enero de 2014, página 2987, con número de registro digital: 2005277; así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 292, con número de registro digital: 162860, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**ANOTACIÓN PREVENTIVA DE EMBARGO. DENTRO DE LOS REQUISITOS PARA CANCELARLA, CON MOTIVO DE SU CADUCIDAD, NO ESTÁ EL RELATIVO A QUE TAMBIÉN SE ENCUENTRE CONCLUIDO EL JUICIO DEL QUE DERIVÓ CUANDO LA LEY APLICABLE NO CONTIENE DISPOSICIÓN EN ESE SENTIDO NI OTRA QUE ORIENTE TAL INTERPRETACIÓN (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y DE PUEBLA).**



Hechos: Los órganos jurisdiccionales que participaron en la contradicción de tesis llegaron a conclusiones distintas al resolver si, para llevar a cabo la cancelación de la anotación preventiva de embargo que consta en el folio real, por haber operado su caducidad, basta con que se cumplan los requisitos expresamente establecidos en la ley, o si es necesario, además, que haya operado la caducidad de la instancia en el juicio del que derivó dicha anotación preventiva sin que esté regulado en algún ordenamiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, dentro de los requisitos para cancelar la anotación preventiva de embargo en el folio real, por haber operado su caducidad, no está el relativo a que también se encuentre concluido el juicio del que derivó dicha inscripción cuando la ley aplicable no contiene disposición alguna en ese sentido ni alguna otra que oriente esa interpretación. En ese tenor, cuando en la legislación de mérito se advierte que tal anotación es autónoma, por tener validez y vigencia por un plazo determinado (que puede ser prorrogado), pasado el cual opera la caducidad, ha lugar a cancelarla en los términos que la ley prevé sin agregar requisitos adicionales, esto es, con independencia de que haya existido actividad en el juicio del que derivó esa anotación preventiva.

Justificación: Lo anterior, pues los artículos 41 y 131, fracción IV, de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco y 89 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Puebla prevén que la caducidad de la anotación preventiva del embargo practicado sobre bienes inmuebles en el juicio natural, impone únicamente como requisito el transcurso de tres años y que no se haya prorrogado la inscripción en los términos de ley, sin que deban aplicarse legislaciones que prevean otros requisitos para la cancelación de tal asiento registral, porque donde la ley no distingue, el juzgador no debe hacerlo.

### 1a./J. 47/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 141/2020. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito. 23 de septiembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo



Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 464/2018, en el que consideró que, a partir de la distinción entre la caducidad registral y la caducidad de la instancia en el juicio de origen, del que deriva la anotación, cobra mayor relevancia en el contenido del artículo 87 de la Ley del Registro Público del Estado de Puebla, pues tal numeral impone la carga procesal al interesado, durante la vigencia de la anotación, de acudir ante el Juez de origen a solicitar que ordene la prórroga de la anotación preventiva, para evitar que se actualice la caducidad registral, que es independiente de la del juicio, por lo que estimó que el Registrador Público de la Propiedad tiene la facultad legal para decretar la extinción de anotaciones de embargo por caducidad por el simple transcurso del tiempo, sin que se requiera de algún acto formal posterior para que caduque el asiento registral. Así estimó que la Ley del Registro Público del Estado de Puebla es clara en señalar que el registrador decretará, de oficio y bajo su responsabilidad, la caducidad de la anotación preventiva de embargo al advertir que han transcurrido más de tres años; y,

El sustentado por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 10/2016, que dio origen a la jurisprudencia PC.III.C. J/28 C (10a.), de título y subtítulo: "CANCELACIÓN DEL ASIENTO PREVENTIVO DE EMBARGO EN EL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE JALISCO POR TÉRMINO DE SU VIGENCIA. PARA QUE PROCEDA DEBE COINCIDIR CON LA CADUCIDAD DEL JUICIO DEL QUE PROVINO O, EN SU CASO, CON LA PRESCRIPCIÓN DEL DERECHO PARA EJECUTAR EL DERECHO SUSTANTIVO ADQUIRIDO MEDIANTE LA SENTENCIA RESPECTIVA."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de mayo de 2017 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo II, mayo de 2017, página 829, con número de registro digital: 2014290.

Tesis de jurisprudencia 47/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de catorce de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. LA ACCIÓN DE RESCISIÓN O TERMINACIÓN ANTICIPADA DEBE EJERCERSE EN LA VÍA PROCESAL CIVIL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 228/2018. ENTRE LAS SUS-  
TENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN  
MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRI-  
BUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉ-  
SIMO CIRCUITO. 15 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO  
VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁN-  
DEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ  
SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, AL-  
FREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ  
ALCÁNTARA CARRANCA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO  
PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: ANA  
MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ  
ORTIZ MENA. SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.

### **II. Competencia**

5. 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 Constitución Federal, artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero 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 atención a que se trata de una contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y especialización, y se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno dado el sentido de la resolución.

### **III. Legitimación**

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción



II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito.

#### IV. Criterios denunciados

7. En el presente considerando se da cuenta de los antecedentes y criterios contenidos en las ejecutorias que pudieran dar lugar a la contradicción de tesis.

**A. Sentencia dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 680/2017, en sesión de nueve de febrero de dos mil dieciocho.**

##### Antecedentes procesales

8. **Juicio civil ordinario.**<sup>2</sup> El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (en adelante Infonavit o el instituto), por conducto de su apoderado, demandó de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , en vía civil ordinaria, la declaración judicial que determine la rescisión de un contrato privado de otorgamiento de crédito y constitución de garantía hipotecaria, contenido en el instrumento privado relativo a un bien inmueble ubicado en el Estado de Chiapas, así como la declaración judicial que determine la cancelación del crédito otorgado a la parte demandada con motivo del contrato celebrado para la adquisición del bien inmueble; y como consecuencia de la rescisión, la restitución de la cantidad de \$\*\*\*\*\* , que fue entregada con motivo del contrato para la adquisición del inmueble, el pago de intereses moratorios pactado en el documento base de la acción, generados desde el momento de incumplimiento, así como los que se sigan devengando hasta la liquidación del adeudo que deberán determinarse en ejecución de sentencia; también que como consecuencia de la rescisión del crédito en términos del artículo 49 de la Ley del Infonavit, se declare que los pagos de las amortizaciones realizadas por la parte demandada serán aplicadas a favor del Infonavit a título de pago por el uso y disfrute de la vivienda, objeto del contrato; el pago de daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento y por

<sup>2</sup> Contradicción de tesis 228/2018. Foja 23.



el menoscabo sufrido en perjuicio de la institución al haberle otorgado un crédito con recursos del fondo, así como los perjuicios consistentes en el pago del interés legal generado por la cantidad otorgada en mutuo, desde que se otorgó el crédito; la ejecución o venta judicial del bien dado en garantía según lo pactado en el contrato base de la acción, el pago de gastos y costas que origine el juicio.<sup>3</sup>

9. Al dar contestación, la demandada hizo valer la excepción de falta de acción y derecho de la parte actora argumentando la extinción o prescripción del ejercicio de la acción hipotecaria.

10. Del asunto correspondió conocer al Juzgado Quinto del Ramo Civil del Distrito Judicial de Tuxtla Gutiérrez en el Estado de Chiapas, cuyo titular dictó sentencia el siete de marzo de dos mil dieciocho.<sup>4</sup>

11. Contra la resolución anterior, ambas partes interpusieron recurso de apelación, el cual se resolvió mediante sentencia de dos de junio de dos mil dieciocho por la Sala Regional Colegiada en Materia Civil, Zona 01 Tuxtla, del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, en el sentido de revocar la sentencia definitiva de primera instancia por falta del análisis oficioso de la vía procesal; y, en consecuencia, declarar improcedente la vía ordinaria civil intentada por el instituto actor y dejar a salvo los derechos de las partes para que los hicieran valer en la forma y vía que estimaran correspondientes.<sup>5</sup>

12. En desacuerdo, Infonavit, parte actora en el juicio de origen, promovió juicio de amparo directo, del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y fue registrado con el número de expediente 680/2017. En sesión de nueve de febrero de dos mil dieciocho, el órgano jurisdiccional dictó sentencia en el sentido de negar la protección constitucional solicitada. Asimismo, en el resolutivo segundo ordenó denunciar la contradicción de tesis.

<sup>3</sup> Consistente en la cantidad de \*\*\*\*\* VSM (\*\*\*\*\* veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal, hoy ciudad de México). (Foja 64 de la sentencia de amparo).

<sup>4</sup> En la ejecutoria no se advierte el sentido de la resolución.

<sup>5</sup> Página 17. Sentencia de amparo.



### Argumentación de la sentencia

13. En primer término, el órgano colegiado concluyó que las autoridades jurisdiccionales de segunda instancia se encuentran facultadas para analizar oficiosamente la procedencia de la vía y, consecuentemente, declarar que el juzgado natural estuvo imposibilitado para resolver de fondo una controversia, por tratarse de un presupuesto procesal, cuestión de orden público, sin la cual no puede llevarse a cabo un juicio válido. Por tanto, resultó correcto que la Sala responsable declarara la improcedencia de la vía.

14. Posteriormente, sobre el análisis que aquí interesa, precisó que la materia de la litis en el juicio de origen consistió en dilucidar un conflicto entre los signantes de un contrato de apertura de crédito y constitución de garantía hipotecaria con el propósito de establecer su rescisión y la restitución de la suma de dinero reclamada. Destacó que en términos de los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 30, 41, 42 y 66 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, el Infonavit tiene la facultad de celebrar los actos o contratos relacionados directa o indirectamente con su objeto, esto es, la administración y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, pago de pasivos contraídos por estos conceptos, así como la coordinación y financiamiento de programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

15. Asimismo, precisó que, para cumplir con sus objetivos, el instituto cuenta con las atribuciones enumeradas en los artículos 3o. y 42 citados, entre las cuales destacan las relativas al otorgamiento de créditos para la adquisición de viviendas por parte de los derechohabientes, en el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores y el otorgamiento de créditos destinados a adquirir esa vivienda o alguna distinta, ya sea nueva o usada.

16. En relación con lo anterior, consideró que tales operaciones enumeradas que el instituto está en condiciones de realizar a fin de cumplir con su objeto, implican la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e hi-



giénicas, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, así como la coordinación y el financiamiento de programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

17. Atendiendo a las precisiones anteriores, consideró que para cumplir con su función social y tener el soporte financiero para cumplir con su objetivo y misión, el instituto puede celebrar contratos de naturaleza mercantil mediante el otorgamiento de financiamiento en favor de los trabajadores para la adquisición de bienes inmuebles, así como la garantía de adquisiciones y pagos con documentos mercantiles. Por tanto, concluyó que, para dar cumplimiento a la referida función social, el instituto tiene la facultad de otorgar diversos tipos de créditos a favor de los trabajadores para la adquisición de bienes inmuebles y el apoyo de su economía, sin que ello impidiera la posibilidad de celebrar contratos de carácter mercantil para cumplir con sus objetivos.

18. Por otra parte, determinó que era el acto de comercio el fundamento de la vía mercantil y naturaleza del contrato de apertura de crédito, por tanto, tomando en cuenta que en términos de los artículos 1o., 3o. y 4o. del Código de Comercio, éstos solamente se regirán por dicho código y las demás leyes mercantiles aplicables; además se reputan de comerciantes, a los siguientes: a) las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacían de él su ocupación ordinaria, lo cual indicaba que la condición de comerciante no estaba sometida a la voluntad de la persona sino que era consecuencia de las actividades a que se dedicaba de manera habitual, razón por la cual para admitir que una persona tenía calidad de comerciante, era indispensable acreditar que se ocupa ordinariamente de realizar actos jurídicos de comercio; b) a las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles; c) a las sociedades extranjeras o a las agencias y sus sucursales, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio y, d) a las personas que accidentalmente con o sin establecimiento fijo hicieran alguna operación de comercio aunque no fueran en derecho comerciantes, quedaban sujetas a las leyes mercantiles.

19. Sostuvo que las citadas disposiciones se referían a cuestiones judiciales sobre obligaciones y derechos procedentes de los negocios, contratos y operaciones mercantiles que se desprendían de la propia ley comercial, mismas que tenían las características que la propia ley determinaba para ser califica-



das como actos de comercio. Así, a fin de poder definir cuándo un contrato es de naturaleza civil o cuándo mercantil, debía considerarse que el Código de Comercio define al derecho mercantil desde una concepción objetivista, esto es, a partir de los actos comerciales y no necesariamente en función de los sujetos que los desarrollan. Adicionalmente, precisó que el artículo 75, fracción XXIV, del Código de Comercio, definía como acto de comercio a las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, razón por la cual, la mercantilidad de esos actos principalmente derivaba de la naturaleza de las operaciones y del reconocimiento expreso de la ley de su carácter mercantil.

20. Destacó los artículos 1o., 3o. y 4o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y precisó que las operaciones de crédito reglamentadas por esa legislación se reputaban actos de comercio (artículo 1o.), dentro de los que se prevé el contrato de apertura de crédito referido en el artículo 291 de la misma legislación. Por su parte, precisó que en términos del artículo 2o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los derechos y obligaciones derivados de los actos y operaciones mencionadas se registrarían, en primer lugar, por lo dispuesto en la propia ley general y demás leyes especiales relativas a la legislación mercantil general, usos bancarios y mercantiles, así como el derecho común y, por tanto, son materia de un juicio mercantil.

21. Refirió que, atendiendo a las consideraciones anteriores, el contrato de crédito previsto en el artículo 291 citado es aquel a través del cual una persona llamada "acreditante" se obligaba a poner una suma de dinero a disposición de otra que tiene el carácter de "acreditado" o bien, a contraer por cuenta de este último, una obligación. Así, el acreditado se obligaba a la restitución a favor del acreditante de las sumas que dispusiera o bien, a cubrir oportunamente el importe de la obligación contraída y el pago de intereses, prestaciones, gastos y comisiones que, en su caso, sean estipuladas en el contrato.

22. Concluyó que los aspectos relacionados con el contrato de crédito constituían un acto de comercio y en términos del artículo 1049 del Código de Comercio, cualquier aspecto vinculado con tales contratos, debía ventilarse a través del juicio mercantil, pues dicho numeral consideraba como juicios mercantiles a los que tenían por objeto ventilar y decidir las controversias que conforme a los artículos 4o., 75 y 76 del Código de Comercio, se derivaban de los actos comerciales.



23. En relación con lo anterior, precisó que aun en el caso de que una de las partes que intervinieran en el acto tuviera naturaleza comercial y la otra civil; no obstante, en términos del artículo 4o. del Código de Comercio, la controversia derivada se regirá conforme a las leyes mercantiles, de conformidad con el artículo 1050 del referido código.

24. Por tanto, si en la fracción XXIV del artículo 75 del Código de Comercio, se catalogan como actos de comercio a las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y por su parte, el contrato de crédito a que alude el artículo 291 constituye un acto de comercio, entonces, en términos del artículo 1049 del Código de Comercio, cualquier cuestión vinculada con tales contratos debe ventilarse a través del juicio mercantil sin que para ello resulte relevante que una de las partes que interviene en el acto tenga naturaleza comercial y la otra tenga naturaleza civil.

25. El Tribunal Colegiado para sustentar sus consideraciones citó por analogía la jurisprudencia PC.I.C. J/25 C (10a.),<sup>6</sup> sustentada por el Pleno en Materia

<sup>6</sup> "CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES Y ESTOS ÚLTIMOS. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE AQUÉL DEBEN DIRIMIRSE EN LA VÍA MERCANTIL. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 1, 5, 8 y 9 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, se advierte que el instituto indicado es un organismo público descentralizado de interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autosuficiencia presupuestal y tiene como objeto promover el ahorro de los trabajadores y otorgarles financiamiento y garantizar su acceso a créditos, para la adquisición de bienes y pago de servicios; además, su actuación debe apegarse a los criterios que favorezcan el desarrollo social y las condiciones de vida de los trabajadores y de sus familias, debiendo mantener en sus operaciones, prácticas de buen gobierno y mejora continua, quedando sujeto, entre otras, a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Asimismo, tiene la facultad de celebrar los actos o contratos relacionados directa o indirectamente con su objeto, entre los que se encuentran, garantizar los créditos que otorgue en beneficio de los trabajadores, otorgarles financiamiento para la adquisición de bienes y pago de servicios, garantizar esas adquisiciones y pagos, realizar operaciones de descuento, así como ceder, negociar y afectar los derechos de crédito a su favor y, en su caso, los títulos de crédito y documentos, respecto de los financiamientos que otorga. En esa medida, dicho instituto está facultado para celebrar contratos de naturaleza mercantil con el fin de cumplir con su misión pues, por una parte, otorga financiamiento en favor de los trabajadores para la adquisición de bienes y pago de servicios y, de manera paralela o concomitante, garantiza dichas adquisiciones y pagos para no perder el soporte financiero necesario que requiere y cumplir con sus propósitos. Con base en lo anterior, no está imposibilitado para celebrar actos de comercio, máxime que el segundo párrafo del artículo 5 referido, permite que las operaciones y los servicios del instituto se regulen



Civil del Primer Circuito de título y subtítulo: "CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO CELEBRADO ENTRE EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES Y ESTOS ÚLTIMOS. LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE AQUÉL DEBEN DIRIMIRSE EN LA VÍA MERCANTIL."

26. Por otra parte, el órgano jurisdiccional destacó que la conclusión alcanzada en las consideraciones anteriores resultaba contraria al criterio invocado por la parte quejosa en la tesis VII.1o.C.20 C (10a.), de título y subtítulo: "VÍA ORDINARIA CIVIL. ES LA PROCEDENTE Y NO LA MERCANTIL, CUANDO EL

por diversas legislaciones, como es la mercantil. Por otra parte, en la fracción XXIV del artículo 75 del Código de Comercio, se catalogan como actos de comercio a las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de ahí que el contrato de crédito a que alude el artículo 291 de ésta, constituye un acto de comercio. En esa tesitura, conforme al numeral 1049 del Código de Comercio, cualquier cuestión relativa a esos contratos debe ventilarse a través del juicio mercantil, sin que en ese supuesto sea relevante que para una de las partes que interviene, el acto jurídico tenga naturaleza comercial y para la otra, civil, ya que la controversia que derive se regirá conforme a las leyes mercantiles, por así colegirse del artículo 1050 del código en comento." Décima Época. Registro digital: 2011843. Instancia: Plenos de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo III, junio de 2016, materia civil, tesis PC.I.C. J/25 C (10a.), página 1745. Fallada por el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito. Contradicción de tesis 2/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo, Octavo y Décimo Primero, todos en Materia Civil del Primer Circuito. 5 de abril de 2016. Mayoría de doce votos de los Magistrados María del Carmen Aurora Arroyo Moreno, Jaime Aurelio Serret Álvarez, Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcovedo, Eliseo Puga Cervantes, Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, Ma. del Refugio González Tamayo, Marco Polo Rosas Baqueiro, Martha Gabriela Sánchez Alonso, Fernando Rangel Ramírez, Fortunata Florentina Silva Vásquez, Arturo Ramírez Sánchez y Alejandro Sánchez López. Disidentes: Víctor Francisco Mota Cienfuegos y Adalberto Eduardo Herrera González. Ponente: Marco Polo Rosas Baqueiro. Secretaria: Isabel Rosas Ocegüera.

Tesis y/o criterios contendientes: Tesis I.8o.C.27 C (10a.), de título y subtítulo: "CONTRATOS DE CRÉDITO OTORGADOS POR EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES (INFONACOT) A FAVOR DE SUS TRABAJADORES. SU CUMPLIMIENTO O RESCISIÓN DEBE HACERSE VALER EN LA VÍA MERCANTIL.", aprobada por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo IV, noviembre de 2015, página 3452, y tesis I.11o.C.78 C (10a.), de título y subtítulo: "VÍA MERCANTIL. ES LA PROCEDENTE CUANDO LA ACCIÓN SE SUSTENTA EN UN CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA EL CONSUMO DE LOS TRABAJADORES.", aprobada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2476, y el sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 516/2014.



INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEMANDA LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE CRÉDITO, GARANTIZADO CON HIPOTECA, YA QUE SUS FINES NO SON ESPECULATIVOS, SINO DE INTERÉS SOCIAL.",<sup>7</sup> sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Porque en aplicación analógica del criterio del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, reiteró que el Infonavit –al igual que Infonacot– contaba con la facultad de emitir contratos en materia mercantil, en tanto que, a fin de cumplir con su función social y a su vez poder tener el soporte financiero para cumplir con su objetivo, tenía las atribuciones enumeradas en el artículo 3o. de su legislación, entre las cuales se encontraban las relativas a establecer y operar un sistema de financiamiento que permitiera a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparación o mejoramiento de inmuebles y el pago de pasivos contraídos por los conceptos antes citados.

27. Finalmente, concluyó que en términos de las normas que lo regulaban, entre las cuales destacan los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 41, 42 y 66 de la Ley del Infonavit, en relación con los diversos 4o., 75, fracción XXIV, 1049 y 1050 del Código de Comercio y 1o., 2o., 291, 295, 298 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los conflictos suscitados entre el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y los trabajadores, derivados de los derechos y obligaciones que se generaban en el marco del contrato de aper-

<sup>7</sup> VÍA ORDINARIA CIVIL. ES LA PROCEDENTE Y NO LA MERCANTIL, CUANDO EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEMANDA LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE CRÉDITO, GARANTIZADO CON HIPOTECA, YA QUE SUS FINES NO SON ESPECULATIVOS, SINO DE INTERÉS SOCIAL. Todo lo relacionado con el otorgamiento de créditos por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se regula por su ley especial; por lo que si se demanda la rescisión de un contrato de crédito para el otorgamiento de vivienda, garantizado con hipoteca, se suscita un litigio entre particulares, originando una acción personal de carácter civil, pues dicho instituto contrata como particular y, por ello, la vía procedente es la ordinaria civil y no la mercantil, porque sus actos no se rigen por los artículos 291 y 301 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues el citado instituto no tiene el carácter de comerciante, y sus fines no son especulativos, sino de interés social, para el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener una vivienda digna, a través de un crédito barato y suficiente para ello, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores." Localización: [TA]; Décima Época, T.C.C., *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2871. VII.1o.C.20 C (10a.).



tura de crédito o por motivos de este último, debían ventilarse y decidirse en la vía mercantil, por ser la idónea.

28. Por las consideraciones anteriores, el colegiado denunció la contradicción de tesis en términos de la fracción II del artículo 226 de la Ley de Amparo.

29. Por otra parte, precisó que de conformidad con el artículo 1390 del Código de Comercio, todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a las que establezca el artículo 1339 de la misma legislación, se tramitarán en juicio oral mercantil sin que se tome en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de la interposición de la demanda. Por tanto, atendiendo a que, en la controversia de origen, entre otras prestaciones reclamadas se demandó por la restitución de \$\*\*\*\*\*, cantidad inferior a la establecida por el artículo 1339 del Código de Comercio, entonces, la vía procedente para el ejercicio de la acción intentada era la oral mercantil.

30. Determinó que contrario a lo afirmado por el instituto quejoso, en el caso concreto sí resultaba procedente la vía oral mercantil para ejercer la acción pretendida, a pesar de que el actor acompañó a su demanda un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, como documento fundatorio de la acción, lo que no se traducía en que la vía fuera necesariamente la sumaria hipotecaria, en tanto que el numeral previamente citado preveía, entre otras hipótesis, "o el que corresponda"; supuesto en el que encuadraba la vía oral mercantil en tanto la suerte principal resultaba inferior a la cantidad establecida por el citado artículo 1339, de lo que se concluía que no debía tramitarse, necesariamente, la vía sumaria hipotecaria. Citó como aplicables al caso las tesis aislada VI.1o.C.95 C (10a.)<sup>8</sup> y la de jurisprudencia: XXVII.3o. J/32 (10a.)<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Tesis: VI.1o.C.95 C (10a.) de título y subtítulo y texto: "VÍA ORAL MERCANTIL. PROCEDE TRÁTAN-DOSE DE UN CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA, SI ES DE MENOR CUANTÍA. El artículo 1055 bis del Código de Comercio, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de enero de dos mil catorce, establece: 'Cuando el crédito tenga garantía real, el actor, a su elección, podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, especial, sumario hipotecario o el que corresponda, de acuerdo a este código, a la legislación mercantil o a la legislación civil aplicable, conservando la garantía real y su preferencia en el pago, aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución.'. Ahora bien, aun cuando el actor acompañe a su demanda, como fundatorio de la acción,



31. El órgano jurisdiccional justificó la conclusión anterior en que de los antecedentes del caso se advertía que la accionante había comparecido a demandar, en vía ordinaria civil, la rescisión de un contrato de otorgamiento de crédito y constitución de garantía hipotecaria, consecuencias legales, restitución del numerario otorgado, gastos y costas, no así la ejecución de la garantía hipotecaria del contrato. Precisó que en términos de los artículos 454 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Chiapas y 2889 del Código Civil para el Estado de Chiapas, todo juicio que tuviera por objeto la constitución, ampliación división, registro y extinción de una hipoteca, así como su nulidad, cancelación o bien, el pago o prelación del crédito que la hipoteca garantizara se tramitará en la vía especial hipotecaria; y en términos del último citado, era requisito indispensable que el crédito constara en escritura pública o escrito privado, según correspondiera en los términos de la legislación común y debidamente inscrito

---

un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, ello no conduce, necesariamente, a establecer que la vía a ejercitarse sea solamente la sumaria hipotecaria, pues dicha disposición prevé entre otras hipótesis 'o el que corresponda'; quedando comprendida en este supuesto la vía oral mercantil, cuando la suerte principal sea inferior a la cantidad que establece el artículo 1339 del referido ordenamiento. De lo que se concluye que no debe tramitarse, necesariamente, la vía sumaria hipotecaria, cuando la propia ley permite elegir ésta." Décima Época. Registro digital: 2015547. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, Tomo III, noviembre de 2017, materia civil, tesis VI.1o.C.95 C (10a.), página 2209.

<sup>9</sup> Tesis: XXVII.3o. J/32 (10a.) "JUICIO ORAL MERCANTIL. PROCEDE CUANDO SE RECLAMA LA ACCIÓN PERSONAL DE COBRO DERIVADA DE UN CONTRATO DE CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA, AUN CUANDO AL DOCUMENTO BASE DE LA ACCIÓN SE ADJUNTA UN ESTADO DE CUENTA CERTIFICADO. De la interpretación del artículo 1055 Bis del Código de Comercio, se advierte que el titular de un crédito mercantil con garantía real puede optar por exigir el pago del adeudo a través de la vía ejecutiva mercantil, la especial, la ordinaria, la especial hipotecaria (civil) o la que corresponda de acuerdo con la legislación mercantil o civil. Así pues, cuando el documento base de la acción consista en un contrato de apertura de crédito simple con interés y que además goce de una garantía colateral hipotecaria, el hecho de que la parte actora ofrezca adjunto al contrato base de la acción un estado de cuenta certificado por el contador público autorizado, los cuales, en su conjunto, pueden constituir un documento que tiene aparejada ejecución, no significa que no pueda reclamarse el pago del crédito en el juicio oral mercantil previsto en el artículo 1390 Bis del Código de Comercio, puesto que debe atenderse a la finalidad de la pretensión del accionante, esto es, si demanda prestaciones inherentes a la vía ejecutiva, como lo sería el embargo precautorio de bienes, ya que de no ser así, no es factible afirmar que se estará frente a un procedimiento especial y, por tanto, la vía oral mercantil resulta procedente." Décima Época. Registro digital: 2014073. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, materia civil, tesis XXVI-I.3o. J/32 (10a.), página 1488.



en el Registro Público de la Propiedad y que fuera de plazo cumplido, o que fuera exigible en los términos pactados o que debieran anticiparse conforme a lo previsto en los artículos 1932 y 2881 del Código Civil, aunado a que, cuando el crédito hipotecario excediera de quinientos pesos, la hipoteca debería otorgarse en escritura pública.

32. En consecuencia, el órgano jurisdiccional consideró que, en el caso concreto, la vía especial hipotecaria no podía intentarse ya que al exceder la hipoteca los \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N), por tanto, debía asentarse en escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para poder ser exigible, lo que en el caso no había sucedido. Por tanto, concluyó que en el caso la vía correcta era la oral mercantil, en términos del artículo 1390 Bis del Código de Comercio, en relación con el numeral 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito al requerirse al pago de obligaciones provenientes de un acto de comercio, como lo es, el contrato de apertura de crédito base de la acción. Aplicó, por analogía la jurisprudencia 1a./J. 121/2017 (10a.),<sup>10</sup> de título y subtítulo: "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. PARA EXIGIR EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO PARA EL REEMBOLSO DEL CRÉDITO, A TRAVÉS DE AQUÉLLA, ES INNECESARIO QUE LA INSTITUCIÓN BANCARIA O

<sup>10</sup> Tesis: 1a./J. 121/2017 (10a.), "VÍA ESPECIAL HIPOTECARIA. PARA EXIGIR EL VENCIMIENTO ANTICIPADO DEL PLAZO PARA EL REEMBOLSO DEL CRÉDITO, A TRAVÉS DE AQUÉLLA, ES INNECESARIO QUE LA INSTITUCIÓN BANCARIA O CREDITICIA ACREDITANTE LO REQUIERA PREVIAMENTE AL ACREDITADO EN EL DOMICILIO DEL INMUEBLE HIPOTECADO O EN CUALQUIER OTRO (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA). En el Código de Comercio ni en otras leyes mercantiles se establece una vía especial para exigir el pago de un crédito que tenga garantía real (hipoteca), por lo que debe acudir a la legislación procesal civil respectiva y, en ese aspecto, los Códigos de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, y para Baja California prevén el juicio hipotecario como una acción que se ejerce en una vía especial a través de la cual, entre otros actos, podrá el acreedor solicitar el pago o la prelación del crédito que la hipoteca garantice, para lo cual, deberá colmar, exclusivamente, dos requisitos: a) que el crédito conste en escritura pública o escrito privado, inscrito en el Registro Público de la Propiedad, salvo en el caso de documentos con el carácter de títulos ejecutivos; y, b) que el crédito sea de plazo cumplido o que sea exigible en los términos pactados o conforme a las disposiciones legales aplicables; de ahí que fuera de estos dos requisitos, el acreedor no deberá satisfacer ningún otro para la procedencia de la vía especial hipotecaria como, por ejemplo, haber requerido el pago de la obligación incumplida al demandado en un domicilio determinado, previo al ejercicio de la acción." Décima Época. Registro digital: 2015702. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, materia civil, tesis 1a./J. 121/2017 (10a.), página 390.



CREDITICIA ACREDITANTE LO REQUIERA PREVIAMENTE AL ACREDITADO EN EL DOMICILIO DEL INMUEBLE HIPOTECADO O EN CUALQUIER OTRO (LEGLISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO Y DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."

33. Asimismo, consideró inaplicable la tesis VII.1o.C.20 C (10a.), invocada por la parte quejosa de título y subtítulo: "VÍA ORDINARIA CIVIL ES LA PROCEDENTE Y NO LA MERCANTIL, CUANDO EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEMANDA LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE CRÉDITO, GARANTIZADO CON HIPOTECA, YA QUE SUS FINES NO SON ESPECULATIVOS, SINO DE INTERÉS SOCIAL.",<sup>11</sup> porque además de no resultar vinculante, como quedó establecido, el contrato de crédito es un acto de comercio y cualquier cuestión relativa a tales contratos debe ventilarse a través del juicio mercantil, sin que en este supuesto sea relevante que para una de las partes que interviene en un acto éste tenga naturaleza comercial y la otra civil. En consecuencia, sostuvo que la vía por la que el Infonavit debió ejercer la acción intentada era la vía oral mercantil.

34. Asimismo, consideró inaplicable la tesis 1a./J. 78/2006, de rubro: "CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. LAS REGLAS SOBRE RESCISIÓN Y SUS CONSECUENCIAS,

<sup>11</sup> Tesis: VII.1o.C.20 C (10a.), "VÍA ORDINARIA CIVIL. ES LA PROCEDENTE Y NO LA MERCANTIL, CUANDO EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEMANDA LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE CRÉDITO, GARANTIZADO CON HIPOTECA, YA QUE SUS FINES NO SON ESPECULATIVOS, SINO DE INTERÉS SOCIAL. Todo lo relacionado con el otorgamiento de créditos por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se regula por su ley especial; por lo que si se demanda la rescisión de un contrato de crédito para el otorgamiento de vivienda, garantizado con hipoteca, se suscita un litigio entre particulares, originando una acción personal de carácter civil, pues dicho instituto contrata como particular y, por ello, la vía procedente es la ordinaria civil y no la mercantil, porque sus actos no se rigen por los artículos 291 y 301 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues el citado instituto no tiene el carácter de comerciante, y sus fines no son especulativos, sino de interés social, para el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener una vivienda digna, a través de un crédito barato y suficiente para ello, de conformidad con los artículos 2o. y 3o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores." Décima Época. Registro digital: 2008581. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, materia civil, tesis VII.1o.C.20 C (10a.), página 2871.



PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY RELATIVA SÓLO SON APLICABLES RESPECTO DE INMUEBLES FINANCIADOS DIRECTAMENTE POR EL INSTITUTO CUANDO HAYAN SIDO CONSTRUIDOS CON RECURSOS DEL MISMO.",<sup>12</sup> al considerar que su contenido no hace referencia a lo vinculado con la procedencia de la vía.

## **B. Sentencia emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 458/2014**

### Antecedentes procesales

35. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, por conducto de sus apoderados legales, demandó en vía ordinaria civil a \*\*\*\*\* , por el pago de las siguientes prestaciones: el vencimiento anticipado del plazo para el pago del crédito concedido en los términos y condiciones esta-

<sup>12</sup> "CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. LAS REGLAS SOBRE RESCISIÓN Y SUS CONSECUENCIAS, PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY RELATIVA, SÓLO SON APLICABLES RESPECTO DE INMUEBLES FINANCIADOS DIRECTAMENTE POR EL INSTITUTO, CUANDO HAYAN SIDO CONSTRUIDOS CON RECURSOS DEL MISMO. De la interpretación de los artículos 3o. y 42 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se advierte, por una parte, que el objeto de ese organismo consiste en administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, así como establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas; y, por otra, que los recursos de dicho Instituto serán destinados, en primer término, al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores mediante créditos que les otorgue el aludido Instituto; pero también podrán destinarse a la adquisición en propiedad de habitaciones, a la construcción de vivienda, a la reparación, ampliación o mejora de habitaciones, o al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores. De ahí que el segundo párrafo del artículo 49 de la ley mencionada, al utilizar la frase 'viviendas financiadas directamente por el instituto', distinga entre las que fueran construidas con recursos propios del Fondo Nacional de la Vivienda y las que con motivo del otorgamiento de un crédito pudiera adquirir el trabajador de un tercero, sean nuevas o usadas, como lo dispone el artículo 41 del citado ordenamiento. Por tanto, es incuestionable que las reglas especiales de rescisión, incluyendo las consecuencias previstas en el referido artículo 49, como son la desocupación y entrega del inmueble, así como la aplicación de los pagos a favor del Instituto por concepto de uso de la vivienda, no son aplicables a los contratos de crédito para adquisición de casas habitación que no hubiesen sido financiadas directamente por el propio Instituto." Novena Época. Registro digital: 173583. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, materia administrativa, tesis 1a./J. 78/2006, página 156.



blecidos en el contrato de apertura y otorgamiento de crédito; el pago de una suma de dinero reclamada por concepto de suerte principal, la cual se actualizaría en la fecha de pago del adeudo reclamado, según lo acordado en la cláusula primera del contrato; el pago de intereses ordinarios y moratorios, así como por el pago de los gastos y costas que se originaran. Al dar contestación, la demandada hizo valer, entre otras, la improcedencia de la vía.

36. El Juez Cuarto de Primera instancia en el Estado de Veracruz dictó sentencia definitiva en la cual determinó que la parte actora probó su acción y la demandada no justificó sus excepciones ni defensas; declaró el vencimiento anticipado del plazo para el pago del crédito concedido en el contrato de apertura y otorgamiento de crédito; condenó a la demandada al pago de la cantidad reclamada por concepto de suerte principal; al pago de los intereses ordinarios y moratorios reclamados, así como de los gastos y costas originados.

37. Inconforme, la parte demandada interpuso recurso de apelación, el cual se resolvió por la Cuarta Sala del Tribunal Superior de Justicia en el Estado de Veracruz, en el sentido de confirmar la sentencia de origen. Contra esta resolución, la parte demandada promovió juicio de amparo, del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, quien lo registró con el número de expediente 458/2014 y resolvió en sesión de diecisiete de octubre de dos mil catorce en el sentido de negar la protección constitucional solicitada.

### Argumentación de la sentencia

38. Determinó que todo lo relacionado con el otorgamiento de créditos para la obtención de una vivienda, por parte del instituto actor en el juicio de origen, se encuentra regulado, entre otros, en los artículos 3o., 40, 41, 42, párrafos antepenúltimo, penúltimo y último; 43 BIS, 44, 47, 48, 49, 50 y 51, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los cuales previenen, para lo que al caso interesa, las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores del Estado podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas; dispositivos legales de los cuales algunos incluso fueron sustento legal de los términos en que fue celebrado el contrato en cuestión.



39. Concluyó que resultó correcta la determinación de la responsable al sostener que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es la que rige lo relativo al contrato utilizado como base de la acción, en sus aspectos esenciales, como entre otros, las causales para que opere su rescisión. Por tanto, cuando el instituto actor promueve juicios con motivo del incumplimiento de contratos de crédito garantizados con hipoteca otorgados en favor de trabajadores para la adquisición de una vivienda, en que constituye derechos y obligaciones recíprocas en un plano de igualdad, como sucedió en el caso concreto, se trata de un litigio que involucra intereses particulares, derivado del incumplimiento de un contrato.

40. Aun conviniendo que el contrato se considere de apertura y otorgamiento de crédito, no obstante, resultó correcta la determinación de la Sala responsable cuando sostuvo que dicho pacto no se rige por los artículos del 291 al 301 la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ni por los artículos 2317 y 2326 del Código Civil para el Estado de Veracruz.

41. De forma correcta, la Sala determinó que el contrato estaba regulado por una ley de naturaleza especial y de interés social, esto es, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, legislación a la cual incluso se hizo referencia en la cláusula novena del referido contrato, para establecer sus causas de rescisión o de terminación anticipada.

42. Los contratos de apertura y otorgamiento de crédito pueden ser celebrados no sólo por instituciones bancarias, sino también por particulares e incluso por organismos descentralizados como el instituto actor; sin embargo, ello no se traduce en que cuando el Infonavit celebre un contrato de ese tipo, entonces deba regirse por los artículos del 291 al 301 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues entenderlo de esa manera implicaría desconocer que ese pacto volitivo está regulado en una legislación propia y especial, en la que se consignan las directrices rectoras de ese tipo de acuerdos. Sin que sea impedimento para esta conclusión que el contrato celebrado con el instituto actor deba considerarse un acto de comercio, porque el crédito otorgado a la quejosa genera intereses y, por ende, su terminación debe reclamarse en la vía ordinaria o ejecutiva mercantil.



43. La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tiene su origen en el artículo 123, apartado A, fracción XII, constitucional en el cual se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administren los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, razón por la cual la legislación debe regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

44. Por tanto, la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, derivado de un mandato constitucional, es un organismo de utilidad y servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como fines, entre otros, la administración de los recursos del propio Fondo Nacional de la Vivienda, el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, así como también la coordinación y financiamiento de programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, atentos a lo previsto por los artículos 2o. y 3o. de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

45. Dada su naturaleza social y los fines que persigue, el instituto se rige con base en la ley especial citada, razón por la cual no se le puede atribuir la calidad de comerciante en términos del artículo 3o. del Código de Comercio y tampoco considerar al contrato de crédito como uno de los actos de comercio previstos por el artículo 75 de la misma legislación, incluidas las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en términos de la fracción XXIV, que hagan procedente su cumplimiento o rescisión en la vía mercantil, en tanto que lo relativo a dicho contrato fue celebrado al tenor de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que en su artículo 49 establece las condiciones bajo las cuales puede darse por vencido anticipadamente dicho contrato, de manera que no puede ser regido, en ese tópico esencial, por los artículos del 291 al 301 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ni el 1049 del Código de Comercio, a que hace alusión la quejosa.



46. Atendiendo a la literalidad de las prestaciones formuladas, en el escrito de demanda natural, el reclamo del Instituto actor versa totalmente sobre el vencimiento anticipado del contrato de otorgamiento de crédito con garantía hipotecaria celebrado con la demandada, sustentado en el incumplimiento de la obligación de pago contraída en dicho contrato y consecuentemente la materia esencial de la litis deriva del ejercicio de una acción de carácter personal y, por tanto, de naturaleza puramente civil, en tanto se demanda la omisión injustificada a los deberes contractuales pactados por la quejosa y el Infonavit, actuando este último en un plano de particular a particular, y no como autoridad, patrón o comerciante.

47. En consecuencia, consideró que la vía idónea para dirimir este tipo de contiendas es la ordinaria civil, atendiendo a que es precisamente en la legislación adjetiva civil en la que se contemplan las reglas para determinar la clase de obligación que se demanda y las consecuencias jurídicas que acarrear su incumplimiento. Además, el artículo 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores no establece el cobro de intereses en aras de obtener un beneficio o lucro particular, es decir, con intención especulativa, porque en principio éstos resultan más baratos que los otorgados por instituciones financieras.

48. Por tanto, el órgano jurisdiccional concluyó que contrario a lo que alegó la quejosa, la vía ordinaria civil intentada por el Instituto actor en el juicio de origen resultó correcta y además, en la sentencia reclamada sí fue analizada la vía como presupuesto procesal. Bajo esa lógica, negó el amparo solicitado.

## V. Existencia de la contradicción

49. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, con base en el estudio de los precedentes y consideraciones recién detalladas, en el caso sí se actualiza una contradicción de criterios entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito (tribunal denunciante) y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (tribunal denunciado), relativo a qué vía resulta correcta para reclamar la rescisión o terminación anticipada de un contrato de apertura de crédito y garantía



hipotecaria celebrado con el Infonavit de acuerdo a su ley; a saber, la vía civil o la mercantil.

50. Así, se estima que los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados resultan discordantes, ya que por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito determinó que la vía idónea para reclamar la rescisión o cualquier aspecto vinculado con el contrato de apertura de crédito y garantía hipotecaria celebrado por un trabajador con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es la vía mercantil; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito determinó respecto del reclamo de terminación anticipada de un contrato para adquisición de inmueble destinada a casa habitación con el Infonavit, que la vía civil ordinaria es la procedente para dicha acción de vencimiento anticipado del contrato de apertura de crédito y garantía hipotecaria celebrado entre un trabajador y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

51. Cabe señalar que, el tribunal denunciante, esto es el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito al resolver el juicio de amparo directo 680/2017 concluyó que en términos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y el Código de Comercio,<sup>13</sup> los contratos de apertura de crédito y garantía hipotecaria, son operaciones que constituyen actos de comercio que deben ser tramitados por la vía mercantil.

52. De lo que concluyó que cualquier aspecto vinculado con los contratos de crédito, debía ventilarse a través del juicio mercantil, en tanto que los juicios mercantiles son lo considerados para decidir las controversias derivadas de los actos de comercio, aun cuando una de las partes que intervinieran en el acto tuviera naturaleza comercial y la otra civil, pues cualquier controversia derivada debía regirse conforme a las leyes mercantiles. Bajo esa lógica, determinó que los conflictos suscitados entre el Infonavit y los trabajadores, derivados de

<sup>13</sup> Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 41, 42 y 66 de su legislación, en relación con los diversos 4o., 75, fracción XXIV, 1049 y 1050 del Código de Comercio y 1o., 2o., 291, 295, 298 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.



los derechos y obligaciones que se generaban en el marco del contrato de apertura de crédito o por motivos de este último, debían ventilarse y decidirse en la vía mercantil, por ser la idónea.

53. Adicionalmente, sostuvo que en el caso concreto, atendiendo a la cantidad reclamada como suerte principal, la vía procedente para el ejercicio de la acción intentada era la oral mercantil<sup>14</sup> y no así la vía especial hipotecaria, toda vez que de los antecedentes del caso se advertía que la accionante había comparecido a demandar, en vía ordinaria civil, la rescisión de un contrato de otorgamiento de crédito y constitución de garantía hipotecaria, consecuencias legales, restitución del numerario otorgado, gastos y costas, no así la ejecución de la garantía hipotecaria del contrato. Además, consideró que la vía especial hipotecaria no podía intentarse ya que al exceder la hipoteca la cantidad de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.), ésta debía asentarse en escritura pública inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio a fin de poder ser exigible, lo que no sucedió en el caso concreto. Por tanto, consideró incuestionable que, en el caso, la demanda formulada por la parte actora era de naturaleza mercantil, en términos de los artículos 1o., 75, fracción XXIV, 1049 y 1050 del Código de Comercio, en relación con el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pues se requirió el pago de obligaciones provenientes de un contrato de apertura de crédito, acto de naturaleza comercial.

54. En consecuencia, sostuvo que el instituto actor debió reclamar la rescisión del contrato de apertura de crédito materia de la litis y la restitución de la cantidad reclamada en vía oral mercantil.

55. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 458/2014, precisó que de conformidad con la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Tra-

---

<sup>14</sup> Porque en términos del artículo 1390 del Código de Comercio, se tramitarán en juicio oral mercantil todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a las que establezca el artículo 1339 de la misma legislación, sin que se tome en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de la interposición de la demanda.



bajadores (citada en el contrato base de la acción), las cuestiones relacionadas con el otorgamiento de créditos para la obtención de una vivienda, por parte del instituto, entre las que se incluyen las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores del Estado podrán adquirirlas en propiedad, entre otras cuestiones, rige lo relativo a las causales para que opere su rescisión. Bajo esa lógica, consideró que cuando el Instituto actor promueve juicios con motivo del incumplimiento de contratos de crédito garantizados con hipoteca otorgados en favor de trabajadores para la adquisición de una vivienda, en que constituye derechos y obligaciones recíprocas en un plano de igualdad, como sucedió en el caso concreto, entonces se trata de un litigio que involucra intereses particulares, derivado del incumplimiento de un contrato.

56. El órgano jurisdiccional concluyó que aun habiendo pactado que se trataba de un contrato de apertura y otorgamiento de crédito, no obstante, éste no se regulaba ni por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ni por los artículos 2317 y 2326 del Código Civil para el Estado de Veracruz, sino por la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que es de naturaleza especial y de interés social.

57. Además, destacó que si bien los contratos de apertura y otorgamiento de crédito pueden ser celebrados tanto por instituciones bancarias como por particulares e incluso por organismos descentralizados como el instituto actor; no obstante, ello no se traducía en que siempre que el instituto celebrara un contrato, éste debía regirse por los artículos del 291 al 301 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en tanto este último se regulaba por una legislación propia y especial, en la que se consignan las directrices rectoras de ese tipo de acuerdos, sin que fuera impedimento para esta conclusión que el contrato celebrado con el instituto actor debiera considerarse un acto de comercio, porque el crédito otorgado a la quejosa genera intereses, porque de acuerdo al artículo 44 de la ley de Infonavit, se trata de un crédito barato y, por ende, la terminación anticipada debe reclamarse en la vía ordinaria civil.

58. Como se adelantó, resulta clara la discrepancia entre los criterios sostenidos por ambos tribunales contendientes. Una vez puntualizado lo anterior, es posible concluir que en el caso se configura una genuina contradicción de cri-



terios, pues al resolver los asuntos que integran la presente denuncia, los Tribunales Colegiados arribaron a conclusiones diferentes, expresamente en relación con la procedencia de la vía cuando el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores demanda de un trabajador, la rescisión o terminación anticipada de un contrato de crédito y constitución de garantía hipotecaria para adquisición de casa habitación.

59. Lo que se verifica al concretar que la conclusión alcanzada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito determinó que la vía idónea para reclamar la rescisión o cualquier aspecto vinculado con el contrato de apertura de crédito y garantía hipotecaria celebrado por un trabajador con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es la vía mercantil; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (denunciado) determinó que es la vía civil ordinaria la procedente para reclamar el vencimiento anticipado del contrato de apertura de crédito y garantía hipotecaria celebrado entre un trabajador y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

60. De ahí que esta Primera Sala considera que se actualiza un punto concreto de contradicción consistente en dilucidar cuál es la vía –civil o mercantil– que resulta correcta para reclamar la rescisión o vencimiento anticipado de un contrato de apertura de crédito celebrado con el Infonavit.

61. Existencia de contradicción que se actualiza sin ser obstáculo que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito hubiese analizado la litis de amparo respecto de un caso en el que se reclamó la rescisión del contrato de apertura de crédito para adquisición de casa habitación celebrado con Infonavit, mientras que el antecedente del amparo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito (denunciado), refiriera al reclamo de terminación anticipada del contrato de apertura de crédito celebrado con Infonavit para el mismo fin de adquisición de inmueble.

62. En tanto en ambos casos se trata de una misma y similar acción de acuerdo como se consideró por esta Primera Sala al fallar la diversa contradic-



ción de tesis 232/2018, en sesión del trece de febrero de dos mil diecinueve, de la que derivó la tesis 1a./J. 33/2019 (10a.),<sup>15</sup> de título y subtítulo y texto:

"CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT. LA RESCISIÓN Y VENCIMIENTO ANTICIPADO PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 49, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY RESPECTIVA, CONSTITUYEN UNA SOLA ACCIÓN. El artículo 49, párrafo primero, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al establecer que los créditos que otorga el instituto 'se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente', cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos, no hace referencia a dos acciones diferenciadas e incompatibles entre sí, sino que atendiendo al postulado del legislador racional, debe entenderse que en dicha disposición la rescisión es considerada como una forma de terminación de las condiciones originalmente pactadas en el contrato de crédito para hacerlo exigible de inmediato; por lo cual, en esta norma especial, la rescisión da lugar al vencimiento anticipado del crédito, de modo que pueden verse como una unidad de acción. Lo anterior es así, porque aunque en el derecho común la rescisión implica la terminación del vínculo de reciprocidad existente entre las partes y que éstas ya no estén obligadas al cumplimiento de lo convenido, a diferencia del vencimiento anticipado previsto en los créditos mercantiles que implica la exigibilidad inmediata de la obligación de pago, lo cierto es que tratándose de los créditos otorgados por el Infonavit, distintos a los aplicados para la adquisición de vivienda financiada directamente por dicho instituto, se tiene una norma especial en que la rescisión tiene la consecuencia del vencimiento anticipado del crédito, como igualmente ocurre con los créditos refaccionarios y de habilitación o avío que, con los créditos otorgados por aquél, comparten la característica de ser créditos de destino o con un fin legalmente asignado, cuya violación genera exactamente la misma consecuencia de la rescisión y vencimiento anticipado de la obligación, como se advierte de los artículos 327 y 328 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito."

<sup>15</sup> Tesis: 1a./J. 33/2019 (10a.), Décima Época. Registro digital: 2019909. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 66, Tomo II, mayo de 2019, materia civil, página 906.



## VI. Estudio de fondo

63. Precisado el punto de contradicción relativo a cuál es la vía idónea para reclamar la rescisión o terminación anticipada de un contrato de apertura de crédito para la adquisición de vivienda celebrado con Infonavit, en el sentido de decidir si es la mercantil o la civil, primeramente es conveniente determinar que el contrato de apertura de crédito para la adquisición de vivienda con el Infonavit se regula en la ley de dicho instituto, la que es una ley de carácter federal cuya naturaleza es de utilidad social<sup>16</sup> para facilitar la adquisición de vivienda a los trabajadores por medio de programas de crédito barato, es decir en condiciones y requisitos más favorables y beneficiosos en comparación a los créditos para la adquisición de vivienda otorgado por otras instituciones bancarias o financieras.

64. Así, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se constituye como un órgano desconcentrado de la administración pública federal con vocación de servicio social, personalidad y patrimonio propio,<sup>17</sup> con el objeto primordial de establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores la adquisición de vivienda cómoda e higiénica, o bien, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de su vivienda, o bien el financiamiento destinado al pago de las deudas contraídas por el trabajador por dichos conceptos.<sup>18</sup>

65. Así el Infonavit administra su presupuesto<sup>19</sup> y el Fondo Nacional de la Vivienda, creado por disposición constitucional de acuerdo a lo que se esti-

<sup>16</sup> Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

"Artículo 1o. Esta ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República."

<sup>17</sup> "Artículo 2o. Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina 'Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores', con domicilio en la Ciudad de México."

<sup>18</sup> "Artículo 3o. El instituto tiene por objeto:

"...

"II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

"a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,

"b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

"c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores."

<sup>19</sup> "Artículo 5o. El patrimonio del instituto se integra:



pula en la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, de suerte que el Infonavit ejerce su personalidad jurídica en una naturaleza dual a sus funciones, esto es, por una parte recibe las aportaciones de los patrones por cada uno de sus trabajadores para integrar las subcuenta de vivienda patrimonio de los trabajadores<sup>20</sup> y recurso solidario para el préstamo o crédito

"I. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal;  
"II. Con las cantidades y comisiones que obtenga por los servicios que preste, los cuales se determinarán en los términos de los reglamentos respectivos;  
"III. Con los montos que se obtengan de las actualizaciones, recargos, sanciones y multas;  
"IV. Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y  
"V. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refiere este artículo.  
"Las aportaciones de los patrones a las subcuentas de vivienda son patrimonio de los trabajadores."

<sup>20</sup> Artículo 29. Son obligaciones de los patrones:

"I. Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de esta ley;

(Adicionado, D.O.F. 6 de enero de 1997)

"Los patrones estarán obligados, siempre que contraten un nuevo trabajador, a solicitarle su número de Clave Única de Registro de Población.

(Adicionado, D.O.F. 6 de enero de 1997)

"Los patrones inscribirán a sus trabajadores con el salario que perciban al momento de su inscripción;

(Reformada, D.O.F. 6 de enero de 1997)

"II. Determinar el monto de las aportaciones del cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores a su servicio y efectuar el pago en las entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del Instituto, para su abono en la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los trabajadores previstas en los sistemas de ahorro para el retiro, en los términos de la presente ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley del Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. En lo que corresponde a la integración y cálculo de la base y límite superior salarial para el pago de aportaciones, se aplicará lo contenido en la Ley del Seguro Social.

"Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas y forman parte del patrimonio de los trabajadores.

"Los patrones, al realizar el pago, deberán proporcionar la información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto establezca la presente ley y, en lo aplicable, la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

"El registro sobre la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda de las cuentas individuales de los sistemas de ahorro para el retiro, estará a cargo de las administradoras de fondos para el retiro, en los términos que se establecen en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y su reglamento. Lo anterior, independientemente de los registros individuales que determine llevar el instituto.

"Es obligación del patrón pagar las aportaciones por cada trabajador mientras exista la relación laboral y subsistirá hasta que se presente el aviso de baja correspondiente. Si se comprueba que dicho trabajador fue inscrito por otro patrón, el instituto devolverá al patrón omiso, a su solicitud, el importe de las aportaciones pagadas en exceso, a partir de la fecha de la nueva alta."



barato de adquisición de vivienda, o bien su reparación o construcción, función en la que el Infonavit tiene una naturaleza o carácter de organismo fiscal autónomo para efectos de dicha recaudación.<sup>21</sup>

66. Y por otra parte, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, ejerce una función de ente privado para la celebración de contratos de apertura de crédito para y con los trabajadores beneficiarios<sup>22</sup> con el objeto de adquisición de vivienda financiada y construida directamente por el Infonavit, o bien para la adquisición de otras viviendas, su construcción, reparación o pago de pasivos por esos conceptos,<sup>23</sup> esto es, su personalidad jurídica deja de operar en la

<sup>21</sup> "Artículo 30. Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

(Reformado, D.O.F. 24 de febrero de 1992)

"El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para: ..."

<sup>22</sup> "Artículo 37. El derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda en los términos descritos en el artículo 40, prescribe a favor del Fondo Nacional de la Vivienda a los diez años de que sean exigibles."

<sup>23</sup> "Artículo 42. Los recursos del instituto se destinarán:

(Reformada, D.O.F. 6 de enero de 1997)

"I. En línea uno 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.

"Asimismo, el instituto podrá descontar a las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los financiamientos que hayan otorgado para aplicarse a la construcción de conjuntos habitacionales. Estos descuentos serán con la responsabilidad de esas entidades financieras.

"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, precio y oportunidad de suministro a los que ofrezcan otros proveedores;

(Reformada, D.O.F. 6 de enero de 1997)

II. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el instituto:

"a) En línea dos a la adquisición en propiedad de habitaciones;

"b) En línea tres a la construcción de vivienda;

"c) En línea cuatro a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, y

"d) En línea cinco al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

"Asimismo, el instituto podrá descontar a las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los créditos



esfera de autoridad fiscal-administrativa, para realizar actos entre particulares específicamente para el otorgamiento de los créditos de vivienda que se regulan de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Infonavit y de las reglas de carácter general que al efecto emita el Consejo de Administración que se publican en el Diario Oficial de la Federación.<sup>24</sup>

que haya otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores. Estos descuentos serán con la responsabilidad de esas entidades financieras.

(Reformada, D.O.F. 24 de febrero de 1992)

"III. Al pago de capital e intereses de las subcuentas de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;

(Reformada, D.O.F. 6 de enero de 1997)

"IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del instituto;

(Reformada, D.O.F. 24 de febrero de 1992)

"V. A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

"VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

(Reformado, D.O.F. 24 de febrero de 1992)

"Los contratos y las operaciones relacionados con los inmuebles a que se refiere este artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos de habitaciones que se edifiquen con financiamiento del Instituto, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, de los Estados o del Distrito Federal y, en su caso, el precio de venta a que se refiere el artículo 48 se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones. El impuesto predial y los derechos por consumo de agua, así como las donaciones y equipamiento urbano se causarán y cumplirán en los términos de las disposiciones legales aplicables. Tanto las garantías como las inscripciones correspondientes se ajustarán en los términos del artículo 44 sin que se cause impuesto o derecho alguno, ni deban efectuarse trámites de registro adicionales.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 1981)

"Los contratos y las operaciones a que se refiere el párrafo anterior, así como la constitución del régimen de propiedad en condominio de los conjuntos que financie el Instituto podrán hacerse constar en documentos privados, ante dos testigos, e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes.

(Adicionado, D.O.F. 13 de noviembre de 1981)

"Los beneficios otorgados por el presente artículo a los programas habitacionales que se realizan con fondos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se harán extensivos a los trabajadores derechohabientes de ese instituto, que realicen operaciones de compra de casa habitación por medios distintos a los del instituto, siempre y cuando sean para su uso y el monto de la operación así realizada no sea superior al valor de las casas habitación que el mismo proporciona a sus afiliados. Por el excedente se pagarán los impuestos en los términos previstos por las leyes respectivas."

<sup>24</sup> "Artículo 47. El Consejo de Administración expedirá las reglas conforme a las cuales se otorgarán en forma inmediata y sin exigir más requisitos que los previstos en las propias reglas, los créditos a que se refiere la fracción II del artículo 42. Dichas reglas deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. ..."



67. Así el Infonavit en esa función dual y como órgano garante del acceso a la vivienda digna de los trabajadores, debe velar porque los recursos de los créditos que otorgue se destinen precisamente para el fin de adquisición de vivienda,<sup>25</sup> o bien su reparación, construcción, esto es, su uso y goce directo por el trabajador de la vivienda, de ahí que la Ley de Infonavit prescribe que de demostrarse que no se atiende a los fines específicos del crédito se da lugar a la rescisión y/o terminación anticipada de los contratos respectivos dependiendo del concepto y finalidad del crédito<sup>26</sup> y, en su caso, a la devolución y entrega al Infonavit de la casa habitación, esto en los casos de créditos para adquisición de vivienda financiada y construida directamente por el instituto.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> "Artículo 50. El instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue, se destinen al fin para los que fueron concedidos."

<sup>26</sup> (Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de enero de 1997)

"Artículo 49. Los créditos que otorgue el Instituto, se rescindirán y por lo tanto se darán por vencidos anticipadamente, cuando sin su autorización los deudores enajenen, incluida la permuta, o graven su vivienda, así como cuando incurran en cualesquiera de las causales de violación consignadas en los contratos respectivos.

(Reformado, D.O.F. 30 de diciembre de 1983)

"Tratándose de créditos otorgados para la adquisición de viviendas financiadas directamente por el instituto, éstos se darán por cancelados y el contrato rescindido si los deudores incurren en alguna de las causales señaladas en el párrafo anterior, por lo que el deudor o quien ocupe la vivienda deberá desocuparla en un término de 45 días naturales contados a partir de la fecha en que se reciba el aviso respectivo.

(Reformado, D.O.F. 30 de diciembre de 1983)

"En el caso del párrafo anterior, las cantidades que hayan cubierto los trabajadores hasta la fecha en que se desocupe la vivienda, se aplicarán a favor del instituto a título de pago por el uso de la propia vivienda."

<sup>27</sup> Ver: "CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. LAS REGLAS SOBRE RESCISIÓN Y SUS CONSECUENCIAS, PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY RELATIVA, SÓLO SON APLICABLES RESPECTO DE INMUEBLES FINANCIADOS DIRECTAMENTE POR EL INSTITUTO, CUANDO HAYAN SIDO CONSTRUIDOS CON RECURSOS DEL MISMO.—De la interpretación de los artículos 3o. y 42 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se advierte, por una parte, que el objeto de ese organismo consiste en administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, así como establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener un crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas; y, por otra, que los recursos de dicho instituto serán destinados, en primer término, al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores mediante créditos que les otorgue el aludido Instituto; pero también podrán destinarse a la adquisición en propiedad de habitaciones, a la construcción de vivienda, a la reparación, ampliación o mejora de habitaciones, o al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores. De ahí que el segundo párrafo del artículo 49 de la ley mencionada, al utilizar la frase 'viviendas financiadas directamente por el instituto',



68. Por lo que en esos casos y ante la falta de cumplimiento de los términos y condiciones del crédito por parte del trabajador, el Infonavit debe acudir a un proceso judicial en el ámbito del derecho privado con el fin de demandar la rescisión o bien terminación anticipada del contrato de crédito otorgado, lo que lleva a la problemática del presente punto de contradicción en el sentido de determinar si la vía judicial adecuada para ello es la mercantil o bien la civil.

69. Especialmente tomando en cuenta que para determinar lo idóneo entre una y otra vía es pertinente partir de la base de que ambas ramas procesales del derecho civil y mercantil se encargan de regular los procedimientos judiciales de las normas de naturaleza privada y no se erigen con vocación de derecho social que procura la protección jurídica de las personas económicamente más débiles en donde sí existe una preocupación oficiosa para equilibrar la relación procesal como sucede en las ramas del derecho agrario y laboral,<sup>28</sup> o en procesal familiar donde incluso opera el principio publicístico, por lo que se advierte, que al ser la presente disyuntiva entre la materia procesal civil como la mercantil en ambas vías opera el principio dispositivo y la igualdad de partes en el procedimiento, con la variante que en la rama procesal mercantil se privilegia la auto-composición de las partes y se trata de una codificación unificada para todo el territorio nacional sin que ello signifique un elemento adicional a considerar, ya que se advierte que también la codificación procesal civil está en miras a ser unificada;<sup>29</sup> por tanto, para determinar la pertinencia de una materia u otra en el supuesto que aquí se analiza, esta Primera Sala encuentra que sólo se debe

---

distingue entre las que fueran construidas con recursos propios del Fondo Nacional de la Vivienda y las que con motivo del otorgamiento de un crédito pudiera adquirir el trabajador de un tercero, sean nuevas o usadas, como lo dispone el artículo 41 del citado ordenamiento. Por tanto, es incuestionable que las reglas especiales de rescisión, incluyendo las consecuencias previstas en el referido artículo 49, como son la desocupación y entrega del inmueble, así como la aplicación de los pagos a favor del Instituto por concepto de uso de la vivienda, no son aplicables a los contratos de crédito para adquisición de casas habitación que no hubiesen sido financiadas directamente por el propio instituto." Jurisprudencia 1a./J. 78/2006, de la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 156.

<sup>28</sup> Ovalle Favela J. "Derecho Procesal Civil" Oxford, México novena edición. Página 6.

<sup>29</sup> Ver fracción XXX del artículo 73 constitucional y transitorio cuarto a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de septiembre de dos mil diecisiete.

"Cuarto. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación procedimental a que hace referencia la fracción XXX del artículo 73 constitucional adicionado mediante el presente decreto, en un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto."



atender a la naturaleza del acto base de la acción, esto es el contrato de apertura de crédito barato para la adquisición de vivienda.

70. Esto es, el principal cuestionamiento a responder es si *¿el contrato de apertura de crédito barato que otorga el Infonavit para la adquisición, construcción, remodelación, o pago de deudas de vivienda nueva o usada es o no un acto de comercio?*

71. Por lo que tomando en cuenta *que* en términos del artículo 1049 del Código de Comercio<sup>30</sup> son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir una controversia derivada de un acto de comercio en términos del artículo 75 del mismo ordenamiento, lo que en una primera aproximación lleva a considerar que un contrato de apertura de crédito sí constituye un acto de comercio en términos de la fracción XXIV del artículo 75 indicado,<sup>31</sup> en tanto el contrato de apertura de crédito se regula en el artículo 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito<sup>32</sup> y, en consecuencia, considerar que la vía correcta para demandar su rescisión o terminación anticipada sea la mercantil, sin obstar la calidad de las partes celebrantes del contrato de crédito.

72. Empero esta Primera Sala no llega a dicha conclusión, porque es primordial considerar otro elemento esencial en el contrato de crédito que se analiza, mismo que es determinante para establecer la vía idónea en la que el Infonavit puede reclamar la rescisión o terminación anticipada de los créditos que otorgue

<sup>30</sup> "Artículo 1,049. Son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que, conforme a los artículos 4o., 75 y 76, se deriven de los actos comerciales.

<sup>31</sup> De los actos de comercio.

"Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"...

(Adicionada, D.O.F. 23 de mayo de 2000)

"XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito."

<sup>32</sup> De la apertura de crédito

(Reformado, D.O.F. 31 De Agosto De 1933)

"Artículo 291. En virtud de la apertura de crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos y condiciones convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen."



en términos del artículo 42 de la Ley de Infonavit, lo que se debe considerar bajo un criterio finalista porque el crédito que otorga ese Instituto tiene como premisa su vocación como ente público de servicio e interés social, cuya labor primordial es administrar el sistema del Fondo Nacional de Vivienda, como una garantía a un derecho fundamental reconocido en el texto de la Constitución Federal, a raíz de la reforma publicada el catorce de febrero de mil novecientos setenta y dos en el Diario Oficial de la Federación, de la fracción XII, del apartado A, del artículo 123 constitucional, que en sus dos primeros párrafos, dispone lo siguiente:

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos un **crédito barato** y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

"Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas."

73. De ahí que, por disposición constitucional los contratos de apertura de crédito para la adquisición de vivienda que otorga el Infonavit a los trabajadores, si bien refieren a una obligación bilateral en la que el Infonavit se obliga a poner a disposición del trabajador determinada cantidad de dinero para que éste adquiera vivienda nueva o usada o, construya, modifique, repare un bien inmueble que use como casa habitación, o bien pague pasivos por dichos conceptos; operación en la que a su vez el trabajador contrae la obligación de cubrir dicho crédito mediante los descuentos respectivos a su subcuenta de vivienda, más otras condiciones, como la estipulada en el artículo 49 de la ley del Infonavit relativa a no enajenar o gravar sin autorización del Infonavit, u otras condiciones y obligaciones que se estipulen en el contrato, es evidente que en atención a la



finalidad de dichos créditos (adquisición de casa habitación) el acuerdo de voluntades escapa de la materia mercantil, en tanto en el crédito respectivo no existen intereses de lucro de ninguna de las partes, dado el carácter social que persigue la facilidad de acceder a un financiamiento barato y en condiciones más benéficas para la adquisición de vivienda.

74. Luego, el crédito que otorga el Infonavit no califica de un acto de comercio como tal; primeramente porque no se regula por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, sino por la propia ley del Infonavit y las disposiciones de carácter general respectivas, destacando que incluso en el artículo 44<sup>33</sup> la ley de Infonavit es clara en señalar que el saldo de los créditos otorgados se actualizará de acuerdo a los referentes monetarios en que se hubiese pactado el crédito, esto es, sin el pacto de intereses ordinarios que revelaría el interés de lucro del otorgante, sino únicamente en la mira de tomar las medidas necesarias para procurar la estabilidad financiera del Infonavit, pero siempre en concordancia con el objetivo de propiciar que las condiciones financieras de los créditos que otorgue para los trabajadores no sean más altas que las previstas en el mercado financiero de créditos de otras instituciones como las bancarias.

75. Ello, precisamente porque por disposición expresa de la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, el sistema del Fondo Nacional de

<sup>33</sup> (Reformado, D.O.F. 27 de abril de 2016)

"Artículo 44. El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, se actualizará bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.

"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, para el caso de los créditos otorgados en veces salario mínimo, en el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la unidad de medida y actualización, el instituto no podrá actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de dicha unidad de medida y actualización durante el mismo año.

"Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

"El instituto también otorgará, a solicitud del trabajador, créditos, en pesos o unidades de medida y actualización conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores no sean más altas que las previstas en los párrafos anteriores y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.

"Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años."



Vivienda fue creado para otorgar crédito barato<sup>34</sup> a los trabajadores, y no en cambio especulativo o lucrativo, por lo que la finalidad del mismo debe entenderse que la celebración de la apertura de crédito se realiza con las condiciones más benéficas y favorables al trabajador a fin de que éste pueda liquidarlo sin exceder su capacidad de pago y hacerse propietario de una vivienda digna, es que no aplican las normas que regulan al contrato de crédito mercantil conforme la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuya regulación tiende a favorecer la continuación de las operaciones comerciales y el libre fluir de la producción de bienes y servicios con las condiciones que el mercado pautó sin miras a propiciar una finalidad distinta en la adquisición de bienes o servicios, como sí lo tienen los créditos otorgados por el Infonavit.

76. En consecuencia, sin obstar que la ley del Infonavit sea una ley de carácter federal, esta Primera Sala llega a la conclusión que atendiendo a la finalidad del contrato de adquisición o mejoramiento de casa habitación que se celebra con el Infonavit, la vía idónea para incoar la acción de rescisión o terminación anticipada que se sustenta en el artículo 49 de la ley del Infonavit resulta la civil, en tanto que el crédito para la adquisición de vivienda no tiene la naturaleza de acto mercantil y su regulación e interpretación se desprende de la propia Ley del Instituto, de las reglas de carácter general que al efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, y en todo caso de las cláusulas estipuladas en cada contrato de crédito bajo los principios y reglas generales de las

<sup>34</sup> Se comparte la tesis: 2a. XC/2010 de rubro y texto: "INFONAVIT. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN 'CRÉDITO BARATO', PREVISTA EN LA FRACCIÓN XII DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El Constituyente Permanente, con el propósito de poner a disposición de los trabajadores créditos baratos para adquirir vivienda digna y decorosa, ideó un sistema solidario en el que interviene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya función es administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, patrimonio de aquéllos. Sin embargo, al instituir el mencionado derecho social no estableció qué debe entenderse por crédito barato, motivo por el cual esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución General de la República considera que la expresión 'crédito barato' utilizada en relación con el financiamiento otorgado a los trabajadores con el mencionado propósito, debe entenderse referida a un crédito concedido en condiciones más benéficas que las fijadas por las instituciones de crédito o las empresas particulares dedicadas a ese objeto, a fin de que el trabajador pueda liquidarlo, sin que exceda su capacidad real de pago." Novena Época. Registro digital: 163803. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. XC/2010, página 197.



obligaciones contractuales que están incluidas en las legislaciones sustantivas en materia civil.

77. De suerte que, tal y como ya había afirmado la entonces integración de esta Primera Sala al fallar la diversa contradicción de tesis 32/2013,<sup>35</sup> es evidente que el contrato de crédito que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda

<sup>35</sup> Fallada en sesión del veintidós de mayo de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Valdívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto al fondo.

Tesis: 1a./J. 64/2013 (10a.): "CONTRATO DE MUTUO CON INTERÉS CELEBRADO ENTRE UN TRABAJADOR Y EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. EL PAGO DE LAS AMORTIZACIONES DEBE REQUERIRSE EN EL DOMICILIO DEL DEUDOR ANTES DE QUE PUEDA CONSIDERARSE QUE INCURRIÓ EN MORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO ABROGADA). Si al celebrarse un contrato de mutuo con interés se establece una mecánica de pago, de acuerdo con la cual el patrón asume la obligación de realizar descuentos directos al salario del trabajador acreditado, para enterarlos mensualmente al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, pero no se establece un lugar en el que el acreditado pueda cumplir con su obligación cuando por alguna razón (diversa a la prórroga) dicha mecánica no se realiza, cobra aplicación la regla general contenida en el artículo 1911 del Código Civil del Estado de México, abrogado mediante decreto publicado en la Gaceta del Gobierno de la entidad el 7 de junio de 2002, y conforme a la cual el pago debe hacerse en el domicilio del deudor, lo que implica que el instituto acreedor debe constituirse en el domicilio del trabajador, a efecto de obtener el pago; por tal motivo, no puede tener aplicación la mora *solvendi ex re*, también conocida como mora automática, porque en todo caso, la que puede actualizarse es la mora *solvendi ex personae*, para lo cual es preciso que el acreditado incumpla con su obligación de pago a pesar de haber sido requerido por el acreedor. Así, aunque la regla general mencionada admite como salvedades que las partes hayan convenido otra cosa, que lo contrario se desprenda de las circunstancias, de la naturaleza de la obligación o de la ley, éstas no tienen aplicación, pues aunque las partes hayan pactado una mecánica de pago, si en ella no se prevé un domicilio específico en el que el acreditado pueda cumplir con su obligación cuando por alguna circunstancia esa mecánica no tenga operatividad, no puede considerarse que para ese supuesto específico las partes hayan convenido otra cosa; por otro lado, en atención a lo establecido en el texto de la ley, se tendría que concluir que cobra aplicación la regla general citada, pues al tratarse de un contrato de mutuo con interés, en donde lo prestado consiste en dinero, su restitución ante la falta de un lugar específico para tal efecto, de acuerdo con en el numeral 2241, fracción II, del propio ordenamiento abrogado, debe realizarse en el domicilio del deudor; y, finalmente, tampoco cobra aplicación la salvedad relacionada con las circunstancias y la naturaleza de la obligación, porque teniendo en cuenta que el contrato de referencia permite concretar una prestación de carácter laboral a la par de que cumple con una función de tipo social, en tanto que a través de él, el trabajador accede a un crédito barato y suficiente para que él y su familia puedan gozar de una vivienda digna y decorosa, a efecto de que dichos derechos reconocidos a nivel constitucional e internacional no resulten lesionados, deben tenerse en cuenta las circunstancias que de facto pueden dar lugar a que el instituto considere que el trabajador ha



para los Trabajadores celebra con éstos, al tener como finalidad de que se vean beneficiados para realizar el acto de adquisición de una vivienda,<sup>36</sup> es que se debe tener presente que dicho contrato como tal, más allá de su finalidad y de las obligaciones que con motivo de él se deriven a cargo del patrón, se celebra en un ámbito de igualdad entre el instituto y el trabajador, razón por la cual, en su celebración adquiere relevancia el principio de autonomía de la voluntad, por ello, las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que por éste adquieren los trabajadores, se rigen por el derecho civil, en donde adquiere importancia la obligatoriedad del contrato a través del principio de exactitud en el cumplimiento de las obligaciones, pues por regla general, los contratos deben ser puntualmente cumplidos.

78. Ahora bien, hasta aquí queda determinado –por lo que hace al punto concreto de contradicción– que es la vía civil la idónea para que el Infonavit reclame la terminación anticipada o rescisión del contrato de apertura de crédito para adquisición de vivienda de los trabajadores, no obstante conviene aclarar, en atención a la certeza jurídica que debe resguardar la jurisprudencia que ha de emitirse como resultado de esta sentencia, que si bien esta Primera Sala concluye que es la vía civil la idónea para solventar esta clase de controversias, ello no significa que en todo caso se refiere a la vía ordinaria civil, en tanto que se trata de contrato de crédito con garantía hipotecaria.

79. Aclaración que cobra relevancia especialmente porque el tribunal denunciado en la presente contradicción, esto es, el Primer Tribunal Colegiado en

---

incumplido con su obligación de pago, pues de no hacerlo se incurriría en el error de no considerar la existencia de casos en los que el patrón es quien incumple con la obligación de realizar los descuentos o que aun habiéndolos realizado, no los reporte al instituto y, en consecuencia, ignorante de esa situación, el trabajador tampoco cubra los pagos directamente, por lo que ante la posibilidad de que ello ocurra, es preciso que el instituto requiera de pago al deudor en su domicilio, no sólo por la ausencia de un lugar específico para realizarlo, sino porque, además, de ser el caso que el patrón sea quien haya incumplido la obligación que para él derivase de la celebración del contrato, debe darse la oportunidad de que el trabajador, sin necesidad de entablar una controversia en su contra, pueda demostrar que ha cumplido con su obligación de pago." Décima Época. Registro digital: 2004176. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, materia civil, página 433.

<sup>36</sup> Ver foja 43 de la contradicción de tesis 32/2013, del índice de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



Materia Civil del Séptimo Circuito, llegó a la conclusión en el caso que le fue sometido a su arbitrio judicial que la vía procedente era la ordinaria civil, lo cual no está sujeto a escrutinio de revisión como materia de esta contradicción, mas cabe señalar para efectos del contenido del criterio jurídico que aquí se emite que resulta relevante que el contrato de apertura de crédito que los trabajadores celebran con el Infonavit refiere a un contrato de crédito (mutuo) con garantía hipotecaria.

80. De suerte que, al ser un contrato que versa sobre la adquisición de un derecho real (casa habitación) y que puede ocurrir, atendiendo a las obligaciones pactadas en cada caso, que se limita el dominio del bien materia del crédito y registrarse dicho gravamen,<sup>37</sup> al constituirse como garantía hipotecaria del crédito otorgado, es preciso señalar para efectos de la presente contradicción de tesis, que es un hecho notorio que la legislación adjetiva civil de diversas entidades federativas regulan un procedimiento especial para cualquier acción o pretensión que tenga por objeto la nulidad, cancelación, o bien el pago o prelación del crédito que la hipoteca garantice.

81. Por tanto, a fin de ser congruente con esas previsiones legales, esta Primera Sala determina que de resultar aplicable una legislación procesal civil

---

<sup>37</sup> Ley del Instituto para el Fondo Nacional de Vivienda de los Trabajadores del Estado.

"Artículo 51. Los créditos que el instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del instituto derivados de esos créditos.

"...

"Los trabajadores acreditados podrán manifestar expresamente su voluntad ante el instituto, en el acto del otorgamiento del crédito o posteriormente, para que en caso de muerte, la liberación de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio que existan a favor del instituto, así como la adjudicación del inmueble libre de aquéllos, se haga en beneficio de las personas que designen conforme a lo que señala el artículo 40 de esta ley, con la prelación ahí establecida cuando así lo haya manifestado expresamente el trabajador, con sólo las formalidades previstas en el penúltimo párrafo del artículo 42 de esta misma ley y la constancia que asiente el instituto sobre la voluntad del trabajador y los medios con que se acrediten la capacidad e identidad de los beneficiarios. En caso de controversia, el instituto procederá exclusivamente a la liberación referida y se abstendrá de adjudicar el inmueble.

"En los casos a que se refiere el párrafo anterior, los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes deberán efectuar la inscripción de los inmuebles en favor de los beneficiarios, cancelando en consecuencia la que existiere a nombre del trabajador y los gravámenes o limitaciones de dominio que hubieren quedado liberados."



que sí prevea la vía especial hipotecaria para ejercer la acción de rescisión o terminación anticipada (nulidad o cancelación) de un contrato de apertura de crédito con Infonavit en la que existe una garantía hipotecaria, entonces la vía idónea para ejercerla será el juicio especial hipotecario; así en igual razonamiento en caso de que la legislación procesal civil que sea aplicable no prevea un juicio de tramitación especial, como sucede en los casos de las legislaciones adjetivas civiles del Estado de México,<sup>38</sup> Nuevo León,<sup>39</sup> Puebla,<sup>40</sup> y Tlaxcala,<sup>41</sup> que a

<sup>38</sup> "Artículo 2.107. En el juicio ordinario se tramitarán todas las acciones que no tengan un procedimiento específico."

Del juicio ejecutivo

Requisitos del título ejecutivo

"Artículo 2.144. Para que el juicio ejecutivo tenga lugar se necesita un título que traiga aparejada ejecución y que contenga obligación exigible, vencida y de cantidad líquida."

<sup>39</sup> "Artículo 686. Si el título con el que se promoviere en vía ejecutiva fuere hipotecario y se encontrare en el caso del artículo 2808 parte segunda del Código Civil, no habrá lugar a juicio ni a las almonedas ni a la venta judicial; ni se procederá a practicar el avalúo sino en el caso de que en el contrato no se haya fijado precio de común acuerdo entre los interesados. En este caso, la venta se hará de la manera en que se haya convenido y a falta de convenio, por medio de peritos que nombrará el juzgado.

"Si en el título hipotecario sólo se han renunciado a las formalidades del juicio, la venta se verificará con todas las formalidades del remate y con sujeción a lo convenido."

<sup>40</sup> "Artículo 450. Despachado el auto de ejecución, se aplicarán las disposiciones siguientes:

"...

"IX. En el caso de los créditos garantizados con hipoteca se aplicarán las siguientes disposiciones:

"a) Se expedirá cédula hipotecaria para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad; la que se integrará con una copia autorizada de la demanda, del título en que se funde y del mandamiento judicial de que el bien inmueble queda sujeto a juicio hipotecario;

"b) A partir de la fecha en que se entregue al demandado la cédula hipotecaria, queda el bien en depósito judicial, con sus frutos y los objetos que conforme a la ley y al contrato respectivo, deban considerarse como parte integrante de la misma, de los que a petición del actor se formará inventario para ser agregado al expediente;

c) El demandado tendrá el carácter de depositario judicial, y si no acepta en el acto de la diligencia, el actor designará al que estime conveniente;

"d) Si la diligencia no se entendiere directamente con el deudor, éste deberá dentro de los tres días siguientes, manifestar si acepta la responsabilidad de depositario, si no lo hace, el actor podrá pedir que se le entregue la tenencia material del inmueble, y

"e) Si en el título fundatorio de la acción, se advierte que hay otros acreedores hipotecarios anteriores, el Juez mandará notificarles la existencia del juicio para que manifiesten lo que a su derecho corresponda."

<sup>41</sup> "Artículo 961. Si el crédito que se cobra está garantizado con hipoteca, el acreedor podrá intentar el juicio ejecutivo o el ordinario."



la fecha de emisión de esta sentencia no tienen prevista una vía especial hipotecaria, entonces deberá estarse a la vía ordinaria civil, o bien la ejecutiva, o las reglas especiales que prevean la procedencia de dichas acciones, pero lo relevante para efectos de responder a la pregunta de esta contradicción es que en todo caso que se pretenda la rescisión o terminación anticipada de un contrato de crédito con Infonavit deberá aplicarse la ley procesal civil, dada la naturaleza del instituto y las finalidades de índole social del contrato de crédito, del que se reitera persigue como única finalidad cumplir con un interés social relativo a que los trabajadores adquieran una casa habitación, por lo que no se trata de un acto de comercio y por ende no procede la vía mercantil.

82. Por las razones expuestas, el criterio jurisprudencial que debe prevalecer es el siguiente:

CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. LA ACCIÓN DE RESCISIÓN O TERMINACIÓN ANTICIPADA DEBE EJERCERSE EN LA VÍA PROCESAL CIVIL.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en torno a cuál es la vía procesal idónea, si la civil o la vía mercantil, para reclamar la rescisión o vencimiento anticipado de un contrato de apertura de crédito celebrado con el INFONAVIT.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llega a la conclusión de que la vía procesal civil resulta idónea para reclamar la terminación o rescisión de un contrato de apertura de crédito otorgado por el INFONAVIT.

Justificación: Considerando que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) de conformidad con la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, es el ente público con vocación de servicio e interés social cuya labor primordial es administrar el sistema del Fondo Nacional de Vivienda que permita otorgar a los trabajadores un crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad inmuebles para casa habitación, en el ámbito



de la función del derecho privado, celebra contratos de apertura de crédito con los trabajadores para estos fines, los cuales se sujetan e interpretan de acuerdo con las disposiciones previstas en la Ley del INFONAVIT, las reglas de carácter general que al efecto emita el Instituto las cuales son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y las obligaciones bilaterales pactadas en el acuerdo de voluntades bajo los principios y las reglas generales de las obligaciones contractuales que se prevén en las legislaciones sustantivas en materia civil. Por tanto, de incumplirse el acuerdo de voluntades, se da lugar a la acción de rescisión o terminación anticipada del contrato de apertura de crédito en términos del artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, acciones que deben ejercerse en la vía procesal civil porque el contrato de apertura de crédito celebrado con el INFONAVIT no constituye un acto de comercio, al carecer de una finalidad de lucro o especulativa, sino que tiene por objeto un financiamiento mediante apertura de crédito con las condiciones más benéficas y favorables al trabajador a fin de que éste pueda liquidarlo sin exceder su capacidad de pago y hacerse propietario de una vivienda digna.<sup>42</sup>

## VII. Decisión

83. Por las razones expuestas con anterioridad, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que al corroborarse que existe la contradicción entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito debe considerarse que es la vía procesal civil la correspondiente para incoar la acción de rescisión o terminación anticipada de un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria celebrado con Infonavit en términos del artículo 49 de la ley respectiva.

Por todo lo expuesto, se resuelve:

PRIMERO.—Existe contradicción entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito al resolver el juicio de amparo directo 458/2014 y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito al resolver el amparo directo 680/2017.

<sup>42</sup> 1a./J. 43/2020 (10a.), aprobada en sesión privada a distancia de nueve de septiembre de dos mil veinte.



SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos título y subtítulo y texto quedaron anotados en el penúltimo apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien se reservó su derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (quien se reservó su derecho a formular voto concurrente). En contra del manifestado por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**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; 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.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 228/2018.

Postura esencial del voto: Precisar algunas consideraciones sobre la procedencia de la vía procesal civil, a partir del carácter del Infonavit como no comerciante.



1. En sesión celebrada el quince de julio de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro,<sup>1</sup> por mayoría de cuatro votos.
2. El tema fue determinar cuál es la vía idónea para reclamar la rescisión o la terminación anticipada de un contrato de apertura de crédito para la adquisición de vivienda celebrado con el Infonavit, a saber, la mercantil o la civil, y se concluyó que la procedente es la ordinaria civil.

### **I. Razones que sustentan la decisión**

3. El criterio que prevaleció, relativo a que las acciones de rescisión o terminación anticipada del contrato de apertura de crédito celebrado con el Infonavit, deben ejercerse en la vía procesal civil, en virtud de que el Infonavit es un ente público, con vocación de servicio e interés social, y su labor primordial es administrar el sistema del Fondo Nacional de Vivienda que permita otorgar a los trabajadores un crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad inmuebles para casa habitación y, por tanto, el contrato celebrado entre aquél y los trabajadores, no tiene fin de lucro, sino la constitución de un financiamiento con las condiciones más benéficas y favorables para éstos, a fin de que puedan liquidarlo sin exceder su capacidad de pago y hacerse propietarios de una vivienda digna.

### **II. Razones del disenso**

4. Coincido con la conclusión de que la vía ordinaria civil es la procedente para resolver el vencimiento anticipado o la rescisión de los contratos de crédito con el Infonavit.
5. Sin embargo, en mi opinión, la forma en que están expuestas las consideraciones de la resolución y de la tesis que de ésta surgió, podrían crear la idea falsa de que cualquier discrepancia con un organismo autónomo cuyo objeto o fin sea esencialmente social o en beneficio de los trabajadores, debe ventilarse en dicha vía, en atención al precedente que se creará con la conclusión de la presente ejecutoria.

---

<sup>1</sup> La contradicción se suscitó entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito.



6. Por tanto, a mi juicio, las consideraciones se pudieron ampliar otorgando prioridad al argumento de que, conforme con lo dispuesto en el artículo 3o. del Código de Comercio, el Infonavit no puede ser considerado como comerciante, ni el financiamiento que otorga como un contrato de crédito ordinario, sino como el cumplimiento de una función social a través del citado organismo autónomo.
7. En todo caso, debió precisarse que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por los Tribunales Federales en materia laboral y, además, matizar lo afirmado en el párrafo 71 de la resolución, en el sentido de que el contrato de apertura de crédito sí constituye un acto de comercio, toda vez que más adelante se concluye que no debe ser considerado como tal y, con ello, evitar la confusión que he señalado.
8. Por lo expuesto, de manera respetuosa emito el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 228/2018.

En sesión virtual de quince de julio de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos,<sup>1</sup> la contradicción de tesis 228/2018, suscitada entre los criterios emitidos por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito** al resolver el juicio de amparo directo 680/2017, frente a lo resuelto por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** al resolver el juicio de amparo directo 458/2014.

Si bien comparto el sentido de la ejecutoria, no coincido con todas las consideraciones que en ella se sustenta, en atención a las razones que desarrollaré en el presente voto concurrente.

<sup>1</sup> Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del emitido por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.



## I. Consideraciones destacadas de la sentencia.

En primer lugar, cabe precisar que luego de reseñar las consideraciones emitidas en las ejecutorias contendientes, en la ejecutoria que se emite el presente voto, se analizaron los requisitos que esta Suprema Corte ha delimitado para considerar que una contradicción de tesis es existente.

Al respecto se estimó que el asunto cumplía con tales exigencias, pues al ejercer su arbitrio judicial, los tribunales contendientes arribaron a conclusiones disímiles, con lo que se generó una pregunta genuina acerca de la manera de resolver la controversia, cuya literalidad es la siguiente: ¿cuál es la vía –civil o mercantil– que resulta correcta para reclamar la rescisión o vencimiento anticipado de un contrato de apertura de crédito celebrado con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (en adelante Infonavit)?

A fin de otorgar respuesta a dicha interrogante, en el estudio de fondo de la ejecutoria, se abordaron los temas siguientes:

1. El contrato de apertura de crédito para la adquisición de vivienda con el Infonavit se regula en la ley de dicho instituto.
2. Estudio en torno al Infonavit, en el cual se aborda su naturaleza, objetivo, administración, y la manera en que se desenvuelve para la celebración de contratos de apertura de crédito para y con los trabajadores beneficiados.
3. Alcances de las ramas procesales de derecho civil y mercantil.
4. Actos de comercio.

A partir de lo anterior, se precisó que el contrato de apertura de crédito barato que otorga el Infonavit para la adquisición, construcción, remodelación, o pago de deudas de vivienda nueva o usada, no es un acto de comercio, por lo que la vía idónea en la que se puede reclamar la rescisión o terminación anticipada de los créditos la constituye la ordinaria civil.

Para llegar a determinar la vía idónea, se estimó que el asunto debía analizarse bajo un criterio finalista, en el sentido de que el crédito que otorga ese Instituto tiene como premisa su vocación como ente público de servicio e interés social cuya labor primordial es administrar el sistema del Fondo Nacional de Vivienda, como una garantía a un derecho fundamental reconocido en el texto de la Constitución, a raíz de la reforma publicada el catorce de febrero de mil



novecientos setenta y dos, en el Diario Oficial de la Federación, de la fracción XII, del apartado A, del artículo 123 constitucional.

De tal suerte que, por disposición constitucional, los contratos de apertura de crédito para la adquisición de vivienda que otorga el Infonavit a los trabajadores, si bien refieren a una obligación bilateral en la que el Infonavit se constriñe a poner a disposición del trabajador determinada cantidad de dinero para que éste adquiriera una vivienda nueva o usada, o construya, modifique, repare un bien inmueble que use como casa habitación, o bien pague pasivos por dichos conceptos y, a su vez, el trabajador contrae la obligación de cubrir dicho crédito mediante los descuentos respectivos a su subcuenta de vivienda, más otras condiciones como la estipulada en el artículo 49 de la ley del Infonavit relativa a no enajenar o gravar el inmueble, sin autorización de dicho instituto, entre otras condiciones y obligaciones que se estipulen en el contrato; por lo que es evidente que la finalidad de dichos créditos y acuerdo de voluntades escapa de la materia mercantil, en tanto que en el crédito respectivo no existe un ánimo de lucro de ninguna de las partes, dado el carácter social que persigue la facilidad de acceder a un financiamiento barato y en condiciones más benéficas para la adquisición de vivienda.

Por tanto, se afirmó que el crédito que otorga el Infonavit no califica propiamente como un acto de comercio, primeramente porque no se regula por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, sino por la propia ley del Infonavit y las disposiciones de carácter general respectivas, y se destacó que incluso en el artículo 44 del último de los ordenamientos aludido, es claro en señalar que el saldo de los créditos otorgados se actualizará de acuerdo a los referentes monetarios en que se hubiese pactado el crédito, esto es, sin el pacto de intereses ordinarios que revelaría el interés de lucro del otorgante, sino únicamente en la mira de tomar las medidas necesarias para procurar la estabilidad financiera del Infonavit, pero siempre en concordancia con el objetivo de propiciar que las condiciones financieras de los créditos que otorgue para los trabajadores no sean más altas que las previstas en el mercado financiero de créditos de otras instituciones como las bancarias.

Con base en ello se estableció que, en atención a que por disposición expresa de la fracción XII, del apartado A, del artículo 123 de la Constitución Federal, el sistema del Fondo Nacional de Vivienda fue creado para otorgar créditos baratos<sup>2</sup> a los trabajadores, sin ánimo especulativo o lucrativo, pues la cele-

<sup>2</sup> Al respecto se compartió la tesis de la Segunda Sala de rubro y datos de localización siguientes: "INFONAVIT. SIGNIFICADO DE LA EXPRESIÓN 'CRÉDITO BARATO', PREVISTA EN LA FRACCIÓN XII



bración de la apertura de crédito se realiza con las condiciones más benéficas y favorables al trabajador a fin de que éste pueda liquidarlo sin exceder su capacidad de pago y hacerse propietario de una vivienda digna; por lo que no aplican las normas que regulan al contrato de crédito mercantil conforme la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, cuya regulación tiende a favorecer la continuación de las operaciones comerciales y el libre fluir de la producción de bienes y servicios con las condiciones que el mercado pauté sin miras a propiciar una finalidad distinta en la adquisición de bienes o servicios, como sí lo tienen los créditos otorgados por el Infonavit.

Derivado de todo lo anterior, se concluyó que no obstante que la ley del Infonavit sea una ley de carácter federal, la vía idónea para incoar la acción de rescisión o terminación anticipada que se sustenta en el artículo 49 de la ley del Infonavit resulta la ordinaria civil, en tanto que el crédito para la adquisición de vivienda no tiene la naturaleza de acto mercantil y su regulación e interpretación se desprende de la propia ley del instituto, de las reglas de carácter general que al efecto se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, y en todo caso de las cláusulas estipuladas en cada contrato de crédito bajo los principios y reglas generales de las obligaciones contractuales que están incluidas en las legislaciones sustantivas en materia civil.

Una vez resuelto el punto concreto de contradicción, se aclaró que, en atención a la certeza jurídica que debe resguardar la jurisprudencia, si bien se concluyó que es la vía civil la idónea para solventar esta clase de controversias, **ello no significa que en todo caso se refiera a la vía ordinaria civil, en tanto que se trata de contrato de crédito con garantía hipotecaria.**

Lo anterior en virtud de que el tribunal denunciado, esto es, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, llegó a la conclusión en el caso que le fue sometido a su arbitrio judicial que la vía procedente era la ordinaria civil, por lo que debía señalarse que para efectos del contenido del criterio jurídico que se emite, resulta relevante que el contrato de apertura de crédito que los trabajadores celebran con el Infonavit refiere a un contrato de crédito (mutuo) con garantía hipotecaria.

---

DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."; Novena Época. Registro digital: 163803. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, materias constitucional y administrativa, tesis 2a. XC/2010, página 197.



Por lo que al ser un contrato que versa sobre la adquisición de un derecho real (casa habitación) y que puede ocurrir, atendiendo a las obligaciones pactadas en cada caso, que se limita el dominio del bien materia del crédito y registrarse dicho gravamen, al constituirse como garantía hipotecaria del crédito otorgado, resultó un hecho notorio que la legislación adjetiva civil de diversas entidades federativas regulan un procedimiento especial para cualquier acción o pretensión que tenga por objeto la nulidad, cancelación, o bien el pago o prelación del crédito que la hipoteca garantice.

Por tanto, a fin de ser congruente con esas previsiones legales, se determinó que de resultar aplicable una legislación procesal civil que sí prevea la vía especial hipotecaria para ejercer la acción de rescisión o terminación anticipada (nulidad o cancelación) de un contrato de apertura de crédito con el Infonavit en la que existe una garantía hipotecaria, entonces la vía idónea para ejercerla será el juicio especial hipotecario; y que igual razonamiento en caso de que la legislación procesal civil que sea aplicable no prevea un juicio de tramitación especial.

## II Consideraciones del diseño.

Como previamente anticipé, si bien comparto la conclusión alcanzada consistente en que el contrato de apertura de crédito barato que otorga el Infonavit para la adquisición, construcción, remodelación, o pago de deudas de vivienda nueva o usada, **no es un acto de comercio**, por lo que la vía idónea en la que se puede reclamar la rescisión o terminación anticipada de los créditos la constituye la **civil**, respetuosamente no comparto algunas consideraciones vertidas en la ejecutoria.

En primer lugar, no coincido con la postura señalada en el proyecto en donde se hace alusión a que: "*el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda, ejerce una función de ente privado para la celebración de contratos de apertura de crédito para y con los beneficiarios, con el objeto de adquisición de vivienda financiada y construida directamente por el Infonavit, o bien para la adquisición de otras viviendas, su construcción, reparación o pago de pasivos por esos conceptos, esto es, su personalidad jurídica deja de operar en la esfera de autoridad fiscal-administrativa, para realizar actos entre particulares específicamente para el otorgamiento de los créditos de vivienda que se regulan de acuerdo a las disposiciones de la ley de Infonavit y de las reglas de carácter general que al efecto emita el Consejo de Administración que se publican en el Diario Oficial de la Federación ...*"

En efecto, disiento de tal afirmación, en virtud de que la calidad de ente privado se hace descansar en lo dispuesto por el artículo 37 de la ley del Infonavit; sin



embargo, de la lectura de dicho precepto no se desprende que el Instituto se constituya como un ente privado, ni tampoco prevé tajantemente qué clase de contratos puede celebrar; sino exclusivamente se refiere a la prescripción del derecho del trabajador y, en su caso, de los beneficiarios, a recibir los recursos de la subcuenta de vivienda, a los diez años de que sean exigibles, a favor de dicho Instituto.

Aunado a ello, en la propia ejecutoria existe una postura diferente, dado que posteriormente se señala que el contrato es celebrado con fines sociales por un ente público sin perseguir un lucro, es decir, que el crédito que otorga el referido instituto tiene como premisa su vocación como ente público de servicio e interés social, cuya labor primordial es administrar el sistema del Fondo Nacional de Vivienda, como una garantía a un derecho fundamental reconocido en el texto de la Constitución Federal como es el derecho a la vivienda.

En otro aspecto, en la ejecutoria en comento se vertieron diversas consideraciones en torno a que el crédito otorgado por el Infonavit puede catalogarse como "*barato*".

Respetuosamente, me aparto de dicho razonamiento, pues estimo que la manera en la cual el artículo 44 de la ley del Infonavit establece el esquema para la revisión de los saldos de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42 de la disposición normativa aludida, provoca que dichos créditos no sean baratos; y por ende, transgrede lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Federal.

Lo anterior ha quedado reflejado en el voto particular que emití en el amparo directo en revisión 4229/2014,<sup>3</sup> resuelto por esta Primera Sala el dos de septiembre de dos mil quince, en donde expresé lo siguiente:

"... En la resolución referida, se analizó la constitucionalidad del artículo 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo anterior al haber sido parcialmente fundado el agravio hecho valer por el aquí recurrente, Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), se determinó procedente que esta Primera Sala realizara el estudio de los conceptos de violación conducentes hechos valer por el quejoso ...

<sup>3</sup> El asunto fue aprobado por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Olga María Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservan el derecho de formular voto particular.



"Ahora bien, el precepto 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores establece:

"Artículo 44. El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.- Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos, a la tasa que determine el Consejo de Administración. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.—El instituto también otorgará, a solicitud del trabajador créditos, en pesos o veces en salarios mínimos, conforme a las reglas que al efecto determine su Consejo de Administración, las cuales deberán propiciar que las condiciones financieras para los trabajadores no sean más altas que las previstas en los párrafos anteriores y previendo en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.—Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años. ..."

No comparto todo lo anterior, por las siguientes razones:

"La argumentación que se ha sostenido por esta Primera Sala para sostener la constitucionalidad del artículo parte de premisas equivocadas.

"La argumentación, en esencia, es lo previsto en el artículo 39 de la ley del Infonavit, en el sentido de que el Instituto debe asegurarse de que los rendimientos de los trabajadores en las cuentas de vivienda sean superiores al salario mínimo. Sin embargo, lo anterior no tiene relación con el aumento de la base de los créditos, porque el interés que se pague sobre el dinero que se retenga para hacer el fondo de vivienda no es el dinero con el que el trabajador paga el crédito. Si acaso se toma en consideración al momento en el que el trabajador solicita un crédito, una vez que lo recibe, no lo paga con el dinero de su cuenta, sino que se le descuenta de su sueldo y el salario que recibe no proviene de la cuenta de vivienda, sino de la de su patrón.

"Por otro lado, las consideraciones sostenidas no perciben que **el problema no es el ajuste inflacionario, sino el que ese ajuste se haga sobre la base del crédito**, lo que ocasiona que dicho préstamo aumente en un porcentaje muy superior al del salario mínimo e incluso a la inflación.

"Por lo anterior surge la interrogante siguiente: **¿Cuál es el efecto normal cuando el ajuste inflacionario está incorporado en la tasa de interés?** La respuesta



es muy sencilla: el principal del crédito siempre va disminuyendo. Para un mayor entendimiento de la conclusión indicada, se realiza el siguiente modelo ejemplificativo:

"Teniendo un principal o capital de \$100,000.00 (cien mil pesos 00/100 M.N.), en su **primera amortización mensual**, con una tasa del 10% anual resulta el equivalente \$10,000.00 (diez mil pesos 00/100 M.N.), divididos entre trescientos sesenta (días del año) y multiplicados por treinta (días del mes), da \$833.33 (ochocientos treinta y tres pesos 33/100 M.N.) mensuales de intereses. Ahora, suponiendo que cada amortización mensual sea de \$1,000.00 (Mil pesos 00/100 M.N.), de éstos en la primera amortización van \$833.33 (ochocientos treinta y tres pesos 33/100 M.N.) a cuenta de intereses, y \$166.66 (ciento sesenta y seis pesos 00/100 M.N.) se descuentan a capital.

"Así, tenemos que para la **segunda amortización mensual**, el interés se aplica sobre \$99,833.34 (noventa y nueve mil ochocientos treinta y tres pesos 34/100 M.N.) que es el saldo insoluto del principal. Entonces el interés anual sería \$9,983.34 (nueve mil novecientos ochenta y tres pesos 34/100 M.N.), divididos entre trescientos sesenta (días del año) y multiplicados por treinta (días del mes), da **\$831.94** (ochocientos treinta y un pesos 94/100 M.N.) mensuales de intereses. De los \$1,000 (Mil pesos 00/100 M.N.) de amortización mensual, al segundo mes, se pagaron \$831.94 (ochocientos treinta y un pesos 94/100 M.N.) de interés, y \$168.06 (ciento sesenta y ocho pesos 06/100 M.N.) de principal.

"Y así sucesivamente, de manera que después de transcurridos doce meses, el saldo insoluto del principal disminuyó, y aunque permanezca la misma tasa de interés –suponiendo sea fija– el monto que se paga de intereses cada vez es menor porque se aplican a una base –saldo insoluto del principal– menor.

**"Sin embargo, si la inflación se aplica a la base del crédito, de la forma en la que lo realiza el Infonavit, sucede el efecto contrario. Esto es, el principal se incrementa cada vez que hay un aumento al salario mínimo y el monto de intereses que se pagan son cada vez mayores, porque se calculan sobre una base mayor, aunque la tasa sea la misma.**

"Asimismo, se considera que la tasa del Infonavit es del 4%, lo cual es erróneo ya que el multicitado artículo 44 determina que esa es la tasa de estimación mínima, destacándose que en la exposición de motivos para derogar el



artículo impugnado, en la cual se apoyó el Tribunal Colegiado del conocimiento, se dice que el Infonavit manejó una tasa anual del 9%.

"Igualmente, el proyecto hace la comparación de la tasa del 4% con 'el promedio de la TIIE' desde 1995, cuando la inflación fue muy alta, por lo que considero que el balance tendría que efectuarse en el mismo momento.

"En ese caso, no podemos sólo comparar las tasas en la forma en que se hace en el proyecto de mayoría, donde se suma el 4%, que según constituye el porcentaje aplicado por el Infonavit, más el 9.93% que es el promedio de aumento al salario mínimo; sino que en todo caso debemos analizar qué monto de intereses se está pagando y compararlo con la estimación del crédito original para determinar cuál es la tasa que realmente se está aplicando.

"En suma, no comparto la comparación que se realiza en las consideraciones de la resolución ya que, a mi consideración, se **omite explicar precisamente lo que se impugna de inconstitucional, que es el aumento de la base del crédito y el efecto que ello produce**, puesto que las razones que se dan son insuficientes.

"Lo anterior es así, porque en el fallo se argumenta que la aplicación de ese mecanismo (el incremento de la base) resulta viable para que el Infonavit pueda otorgar más créditos al mayor número de trabajadores y, posteriormente, los recupere; sin embargo, esa no puede ser una justificación razonable, ya que las instituciones bancarias dan créditos con objeto de lucro, y obtienen su utilidad con sólo una tasa del 8 o 9% anual, sin incrementar la base, por lo que no puede argumentarse que el Infonavit, con la misma tasa, no se dé abasto y necesite incrementar la base para poder recuperar los créditos.

**"Por todo lo anterior, estimo que el artículo 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores vulnera el artículo 123 constitucional, porque ocasiona que los créditos otorgados por el mencionado instituto no sean 'baratos' ..."** (el subrayado es propio).

En las relatadas circunstancias, me aparto de los razonamientos que se expresaron en la ejecutoria de la contradicción de tesis, y a las cuales me he referido a lo largo del presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **CONTRATO DE CRÉDITO OTORGADO POR EL INFONAVIT PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA. LA ACCIÓN DE RESCISIÓN O TERMINACIÓN ANTICIPADA DEBE EJERCERSE EN LA VÍA PROCESAL CIVIL.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones discrepantes en torno a cuál es la vía procesal idónea, si la civil o la vía mercantil, para reclamar la rescisión o vencimiento anticipado de un contrato de apertura de crédito celebrado con el INFONAVIT.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, llega a la conclusión de que la vía procesal civil resulta idónea para reclamar la terminación o rescisión de un contrato de apertura de crédito otorgado por el INFONAVIT.

Justificación: Considerando que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT) de conformidad con la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, es el ente público con vocación de servicio e interés social cuya labor primordial es administrar el sistema del Fondo Nacional de Vivienda que permita otorgar a los trabajadores un crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad inmuebles para casa habitación, en el ámbito de la función del derecho privado, celebra contratos de apertura de crédito con los trabajadores para estos fines, los cuales se sujetan e interpretan de acuerdo con las disposiciones previstas en la Ley del INFONAVIT, las reglas de carácter general que al efecto emita el Instituto las cuales son publicadas en el Diario Oficial de la Federación y las obligaciones bilaterales pactadas en el acuerdo de voluntades bajo los principios y las reglas generales de las obligaciones contractuales que se prevén en las legislaciones sustantivas en materia civil. Por tanto, de incumplirse el acuerdo de voluntades, se da lugar a la acción de rescisión o terminación anticipada del contrato de apertura de crédito en términos del artículo 49 de la Ley del INFONAVIT, acciones que deben ejercerse en la vía procesal civil porque el contrato de apertura de crédito celebrado con el INFONAVIT no constituye un acto de comercio, al carecer de una finalidad de lucro o especulativa, sino que tiene por objeto un financiamiento mediante apertura de crédito con las condiciones más benéficas



y favorables al trabajador a fin de que éste pueda liquidarlo sin exceder su capacidad de pago y hacerse propietario de una vivienda digna.

### 1a./J. 43/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 228/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito. 15 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

#### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 458/2014, el cual dio origen a la tesis aislada VII.1o.C.20 C (10a.), de título y subtítulo: "VÍA ORDINARIA CIVIL. ES LA PROCEDENTE Y NO LA MERCANTIL, CUANDO EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEMANDA LA RESCISIÓN DE UN CONTRATO DE CRÉDITO, GARANTIZADO CON HIPOTECA, YA QUE SUS FINES NO SON ESPECULATIVOS, SINO DE INTERÉS SOCIAL.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2871, con número de registro digital: 2008581; y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 680/2017, en el que determinó que la vía idónea para reclamar la rescisión o cualquier aspecto vinculado con el contrato de apertura de crédito y garantía hipotecaria celebrado por un trabajador con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, era la vía mercantil.

Tesis de jurisprudencia 43/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de nueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



## **EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR PARTICULARES. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 428 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 308/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO. 12 DE AGOSTO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ADRIANA ORTEGA ORTIZ.

### **II. Competencia**

7. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, y 37, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que se trata de una denuncia suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferente Circuito en un tema que, por su naturaleza penal, corresponde a la especialidad de esta Primera Sala.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



### III. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, como se desprende de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue formulada por el presidente de uno de los tribunales contendientes, previo acuerdo unánime de los integrantes.

### IV. Criterios denunciados

9. A fin de determinar si existe o no la contradicción de tesis es imprescindible hacer referencia a las consideraciones y argumentos en los que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

---

para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa indole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurí-



Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito  
al resolver el amparo en revisión 600/2017

Antecedentes

10. El 3 de julio de 2017 la quejosa, en representación de su hijo, solicitó audiencia para resolver sobre la acción penal por particular contra las señoras *Julia y Romina* y la escuela en la que laboraban, todas en calidad de probables intervinientes en el delito de discriminación, previsto y sancionado por el artículo 132 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, en agravio de su hijo. Se señaló fecha y hora para que tuviera verificativo dicha audiencia en una carpeta administrativa.

11. El 10 de julio del mismo año, se llevó a cabo la audiencia, en la cual el Juez de Control del Sistema Penal Acusatorio de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo, decretó la improcedencia de esa solicitud.

12. En desacuerdo, la quejosa, en representación de su hijo, promovió amparo indirecto. El 25 de octubre de ese año, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Quintana Roo le concedió la protección constitucional para que la autoridad responsable realizara una interpretación del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales con base en los lineamientos que estableció en su resolución.

13. Inconforme, la tercero interesada interpuso recurso de revisión del que conoció el Tribunal Colegiado denunciante de la presente contradicción, quien confirmó la sentencia recurrida y concedió el amparo.

---

dica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito." Tesis aislada P. 1/2012 (10a.), Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, con número de registro digital: 2000331».



### Estudio de fondo

14. El Tribunal Colegiado consideró infundados los argumentos de la recurrente en atención a las siguientes consideraciones:

a) Es inatendible el argumento que combate la admisión del amparo, porque ello debió hacerlo valer en el recurso de impugnación correspondiente.

b) No se vulneraron los principios de legalidad y seguridad jurídica, ni se le impidió el acceso a la justicia, pues fue emplazada como tercera, por lo que estuvo en aptitud de hacer valer lo que a su interés conviniera.

c) No se dejó a la recurrente en estado de indefensión.

d) El Juez de Distrito fundamentó y motivó su resolución adecuadamente.

e) La materia del recurso de revisión contra la resolución de amparo directo es sobre esa determinación. Lo determinado por el juzgador local no está en la litis constitucional.

f) El Juez Federal correctamente determinó consideró (sic) que eran 3 los supuestos de procedencia de la acción penal ejercida por particulares –víctimas– en delitos perseguibles por querrela: a) cuando la punibilidad de éstos sea alternativa, b) cuando sea distinta a la privativa de libertad, o c) cuando la pena máxima que merezcan no exceda de 3 años de prisión. Asimismo, fue correcto que el Juez de Distrito determinara que sólo era necesaria la actualización de alguno de los supuestos y no todos, como argumentó la recurrente.

g) Consideró pertinente modificar la sentencia recurrida para efecto de determinar, por sí mismo, si se satisfacía alguno de los requisitos referidos para la procedencia de la acción penal. En tanto consideró contar con los elementos necesarios para pronunciarse sobre ello, modificó el efecto del amparo para que la autoridad responsable dejara insubsistente la resolución reclamada y



tuviera por satisfecho el requisito de pena alternativa para el delito de discriminación y, entonces, resolviera lo conducente.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito al resolver el amparo en revisión 256/2017

Antecedentes

15. La señora *Karla* intentó ejercer la acción penal privada, en representación de su menor hija, por el delito de abandono de personas, contra el señor *Carlos*. El Juez de Control determinó desechar su acción por considerar que no se cumplían los requisitos que establece el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

16. Contra esa determinación, la señora *Karla* promovió juicio de amparo indirecto, del que conoció el Juez Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Estado de Puebla, quien negó la protección constitucional. En desacuerdo, la quejosa recurrió la sentencia.

Estudio de fondo

17. El Tribunal Colegiado, al resolver el amparo en revisión, consideró lo siguiente:

a) Fue correcta la determinación del Juez de Distrito de negar el amparo, pues de lo dispuesto por el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales, claramente se desprende que los supuestos de procedencia de la acción penal por particulares son dos: a) que la punibilidad del delito sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad, y b) que la punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.

b) Estimó que en el caso no se actualizaba ninguno de los supuestos, pues si bien para el delito del que se trató se prevé una penalidad alternativa, también es cierto que una de las alternativas es una pena privativa de la libertad –de hasta cuatro años de prisión–, lo que tornaba la acción improcedente, en tanto que la punibilidad máxima del delito excedía de tres años de prisión.



## V. Existencia de la contradicción

18. Después de analizar las conclusiones y la línea argumentativa de los tribunales contendientes, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la contradicción denunciada es existente.

19. Esta Suprema Corte ha dicho que para que exista una verdadera oposición de criterios, es necesario que se cumplan tres requisitos.<sup>2</sup>

i. que los tribunales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que, apoyados de arbitrio judicial, efectuaran un ejercicio interpretativo adoptando cualquier canon o método;

ii. que entre los ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales haya, al menos, un razonamiento que verse sobre un mismo 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

iii. que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

<sup>2</sup> Cfr. *Semanario Judicial de la Federación*, 1a./J. 22/2010, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página122, registro digital: 165077, de rubro y texto siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."



20. Esta disparidad está condicionada sólo a que se sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones sobre un mismo punto de derecho, derivadas de argumentaciones lógico-jurídicas tendientes a justificar cada una de estas respuestas; es, por tanto, innecesario que las cuestiones fácticas que originan esas soluciones sean idénticas –siempre que éstas sean de carácter secundario o accidental y, por ende, no incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos–. Así lo estableció el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 72/2010:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto



Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden 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."<sup>3</sup>

21. Respecto del primer requisito, esta Primera Sala observa que ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial para clarificar el sentido gramatical del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales y determinar cuáles son los supuestos y condiciones de procedencia del ejercicio de la acción penal de parte de particulares. Así, se cumple el primero de los requisitos antes mencionados.

22. Ahora bien, en cuanto al segundo requisito –que entre los ejercicios interpretativos se encuentre al menos un razonamiento en que la interpretación jurídica gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico– quedó debidamente

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».



colmado respecto de los criterios emitidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito. Ambos tribunales enfrentaron una misma institución jurídica: la acción penal ejercida por particulares y, aunque se trataba de casos casi idénticos, arribaron a soluciones distintas a partir de su entendimiento del sentido gramatical del primer párrafo del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

23. En efecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito consideró que la disposición procesal contempla dos supuestos de cumplimiento alternativo para que una víctima pueda ejercer la acción penal en delitos perseguibles por querrela:

i. El delito tendría prevista una pena alternativa que no fuera privativa de libertad, o

ii. En caso de que el delito tuviera prevista una pena privativa de libertad, su punibilidad máxima no debía exceder de 3 años.

24. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito asegura que los supuestos para la procedencia de la acción penal ejercida por particulares son tres. En su opinión, para que una víctima acuda ante una Jueza de Control y ejerza acción penal debe cumplir cualquiera de estos requisitos:

i. El delito de que se trate debe tener prevista una penalidad alternativa;

ii. El delito de que se trate debe tener prevista una penalidad distinta de la privativa de la libertad, o

iii. El delito de que se trate debe tener prevista una punibilidad máxima de tres años.

25. Como puede observarse, el tercer requisito también se satisface. Las posturas divergentes de los Tribunales Colegiados contendientes colocan ante esta Primera Sala una interrogante precisa que deberá ser resuelta con el fin de eliminar la incertidumbre que pueda generarse entre los operadores jurídicos



dada la existencia de criterios disímiles en los órganos de amparo. Así, la pregunta a resolver es la siguiente:

De acuerdo con el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales ¿cuáles son los supuestos en que un particular, víctima de un delito, puede ejercer acción penal directamente ante un Juez, como excepción al ejercicio de la acción penal pública por el Ministerio Público?

## VI. Estudio de fondo

26. Corresponde a esta Primera Sala determinar la respuesta a este problema jurídico para que prevalezca con carácter de jurisprudencia.

27. Aunque esta Primera Sala entiende que la discrepancia entre los tribunales está directamente vinculada con el sentido gramatical de la norma que genera la divergencia interpretativa, también estima que la norma debe leerse dentro de un régimen constitucional que sigue privilegiando la acción penal pública, a pesar de que ha ido reconociendo, como parte del derecho de acceder a la justicia, una participación más activa de las víctimas en el proceso penal donde se discute acerca de los daños que padecen, incluso cuando es el Ministerio Público quien ejerce acción penal. Este marco le permitirá a esta Sala responder la pregunta planteada no sólo a partir de la lectura gramatical de la norma, sino buscando también su mejor propósito constitucional.

28. Para empezar, debe decirse que la acción penal –según las reglas del nuevo sistema acusatorio– es una potestad –en algunos casos, discrecional– que permite a quien la ejerce excitar o promover al aparato de administración de justicia para pronunciarse sobre determinada situación de derecho penal según libre apreciación de las circunstancias.

29. De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos. Esta Sala ha dicho que al asignar la facultad de investigación y persecución del delito a una sola institución, la disposición constitucional aspira a que la persecución penal alcance imparcialidad y objetividad, y a evitar que una multiplicidad de autoridades intervengan en la indagación de hechos



presumiblemente ilícitos.<sup>4</sup> El Ministerio Público se concibe como representante social en el proceso penal y como el único órgano que puede ejercer esas funciones.<sup>5</sup>

30. Con la reforma constitucional de 2008, se amplió el régimen de derechos de las víctimas, lo que incluyó no sólo la asistencia que les corresponde para el ejercicio de sus derechos fundamentales, sino también su papel en el proceso penal. A partir de entonces, el artículo 20 constitucional consagra los derechos de las víctimas, entre los cuales se encuentran los de justicia, verdad y reparación del daño.

31. El apartado C, fracción II del mismo artículo consagra el derecho de la víctima a coadyuvar con el Ministerio Público mediante la aportación de datos de prueba e interviniendo *directamente* en el juicio con la posibilidad de interponer los recursos previstos en ley. Que corresponda al Ministerio Público la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal por regla general,

<sup>4</sup> Amparo en revisión 202/2013, resuelto por esta Primera Sala en sesión de 26 de junio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>5</sup> Véase la tesis 1a. CXCIII/2009, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 409, «con número de registro digital: 165954» de rubro y texto: "MINISTERIO PÚBLICO. ES EL ÚNICO ÓRGANO DEL ESTADO COMPETENTE PARA FORMULAR E IMPULSAR LA ACUSACIÓN PENAL.—Conforme a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público tiene a su cargo la persecución e investigación de los delitos, lo que significa que es el único órgano estatal competente para formular e impulsar la acusación o imputación delictiva. Así, la persecución e investigación de los delitos es una labor de carácter administrativo que por definición excluye a la judicial. Esto es, los artículos constitucionales aludidos deben leerse en el sentido de que establecen obligaciones a cargo del Ministerio Público, de manera que la investigación y persecución de los delitos no constituyen una prerrogativa a su cargo y, por tanto, no puede renunciar a su ejercicio, el cual es revisable en sede constitucional. Por otra parte, la posesión del monopolio no debe entenderse en el sentido de que la Constitución General de la República prohíbe la intervención de la víctima o del ofendido en el proceso penal como partes del mismo, en términos del artículo 20, apartado B, constitucional, pues el reconocimiento de este derecho coexiste con el indicado mandato constitucional a cargo del Ministerio Público. Así, a nivel constitucional también se dispone que deben existir medios de defensa que posibiliten la intervención de la víctima o del ofendido para efectos de impugnar, por ejemplo, el no ejercicio de la acción penal. Es decir, la división competencial es clara en el sentido de que el único órgano del Estado facultado para intervenir como parte acusadora en un proceso penal es el Ministerio Público, en su carácter de representante social, y -de manera concomitante, aunque no necesaria- con la propia sociedad (cuando se trate de la víctima o el ofendido), en los términos que establece la propia Constitución Federal."



no es un impedimento para que los particulares intervengan en el juicio, conforme a los requisitos que establezcan las leyes, incluida la posibilidad de que ejerzan directamente la acción penal.

32. De hecho, esta reforma constitucional incluyó la acción penal privada, tal como se lee en el segundo párrafo del artículo 21 constitucional. Esta inclusión es un medio para la transparencia y el control ciudadano sobre las funciones de procuración de justicia, pero no significa –en opinión de esta Primera Sala– que resulta constitucionalmente admisible que esta intervención no se entienda como excepcional o que el Ministerio Público ignore su deber de velar por el interés general y se desentienda de los casos. El Ministerio Público ciertamente conserva el deber de mantener el orden constitucional y con ello, la competencia para investigar los delitos, verificar la probable responsabilidad de los involucrados, instar la actuación jurisdiccional mediante la materialización de la acción penal, remitiendo el asunto a la autoridad judicial competente.

33. La acción penal es justamente el medio a través del cual es posible solicitar a un Juez la imposición de una sanción penal. Conforme al artículo 21 constitucional, su ejercicio ante los tribunales corresponde al Ministerio Público sin que se contemple alguna distinción entre delitos. Por ello, aunque se prevé el derecho de los particulares a ejercerla,<sup>6</sup> esa posibilidad debe entenderse con un carácter estrictamente excepcional, pues no sería correcto ignorar los riesgos que implicaría para los derechos fundamentales de las personas acusadas –de manera crítica, el derecho al debido proceso y a las garantías judiciales<sup>7</sup>–una

<sup>6</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. ..."

<sup>7</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos.**

"**Artículo 8. Garantías judiciales.**

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:



regulación deficiente o una permisión demasiado amplia para el ejercicio de la acción penal privada.

34. Es claro que los particulares, a diferencia del Ministerio Público, no están sujetos a ciertos principios, como el de objetividad, según el cual sólo se puede iniciar una investigación penal sobre conductas que se adecuen a las legalmente tipificadas como delitos. Conforme a ese principio, sólo se faculta a ejercer acción penal cuando se hubieran recabado elementos de prueba suficientes para demostrar la culpabilidad del imputado. Desde su instauración, se buscó que la persecución de los delitos estuviera a cargo de un órgano libre de apreciaciones subjetivas con el fin de evitar el abuso de las autoridades y garantizar el respeto a la dignidad humana.

35. Dado el grado de restricción que el proceso penal implica sobre los derechos de las personas imputadas, el derecho de las víctimas a ejercer la acción penal directamente debe entenderse como procedente sólo en los casos que la ley determina y según los requisitos que establezca. Requisitos que –de acuerdo con esta Sala– deben interpretarse de manera estrictamente limitativa y restrictiva.

"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."



36. Los artículos contenidos en el capítulo II del Título X del Código Nacional de Procedimientos Penales son las disposiciones secundarias que regulan la disposición constitucional en la parte en que señala que será la ley la que determine los escenarios específicos en que la acción penal puede ser ejercida por particulares.

37. Luego, en opinión de esta Primera Sala, las normas incluidas en dicho capítulo deben leerse de acuerdo con su sentido gramatical pero también de acuerdo a los principios del artículo 21 constitucional: a) la reserva para el Estado –mediante el Ministerio Público– respecto a la investigación y persecución de los delitos; b) la garantía del acceso a la justicia de las víctimas dentro del proceso penal, y c) la excepcionalidad de su participación directa en el proceso penal ejerciendo por sí la acción penal.

38. Corresponde, ahora, dilucidar el diferendo interpretativo originado a partir de lecturas distintas del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece, en su párrafo segundo, los supuestos en los que procede la acción penal ejercida por un particular:

#### **"Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares**

"La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión. ..."

39. Un primer dato que surge de la lectura de la norma es la intención del legislador secundario de facilitar el acceso a la justicia a las víctimas en casos en los que el interés privado sea preponderante al interés social, en tanto que la primera exigencia es que se trate de delitos que sean perseguibles por querrela. La disposición se refiere a los delitos que interesan de manera fundamental a la víctima y que impactan más su esfera particular que a la sociedad en general. Delitos que no exigen la actuación oficiosa de las autoridades ministeriales



y que pueden considerarse no prioritarios o urgentes, lo que limita el derecho a la víctima a la justicia pronta y una eventual y oportuna reparación del daño.<sup>8</sup>

¿Qué ocurre con la norma motivo de disputa?

40. En efecto, su construcción gramatical permite un entendimiento ambiguo sobre los supuestos en que los particulares pueden ejercer acción penal. Es decir, la norma está construida con frases separadas con comas y finalmente con la disyunción "o". Entre otras funciones, las conjunciones disyuntivas presentan contenidos que se excluyen simultáneamente como posibilidades alternativas para una misma realidad designada, como ocurre en la oración: *Leen, escriben o pasean*.

41. Por otra parte, la coma divide enumeraciones. En el caso de las oraciones disyuntivas o conjuntivas donde se coloca la disyunción o conjunción al final de un listado separado por comas, la coma tendría la función de indicar que cada una de las palabras, frases u oraciones participan en el listado agregativo o alternativo, como en: *Gomas, lápices, cuadernos y plumas; física, química o biología*. En estos casos, la coma sustituye la repetición de la conjunción o la disyunción; luego, estos listados deben leerse como *gomas y lápices y cuadernos; física o química o biología*.

42. Si una leyera la norma que motivó el diferendo conforme a esa regla gramatical, entendería –como ocurrió con uno de los tribunales contendientes– que el listado disyuntivo inicia con *cuya penalidad sea alternativa* y termina con *cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión*, incluyendo en ese listado alternativo *distinta a la privativa de la libertad*. Esta conclusión estaría basada en dos razones: la primera, la disyunción aparece antes de *cuya punibilidad máxima*; la segunda, sólo una coma separa *cuya penalidad sea alternativa* de *distinta a privativa de la libertad*.

43. Por tanto, adaptando el ejemplo *física, química o biología* a la norma en estudio, podría comprenderse que la acción penal privada procede para delitos

<sup>8</sup> Contradicción de tesis 129/2002-PS, resuelta por esta Primera Sala en sesión de catorce de mayo de dos mil tres, bajo la ponencia de Juan N. Silva Meza.



perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa o cuya penalidad sea distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión. Si ese fuera el caso, el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito tendría razón en su aproximación.

44. Sin embargo, esta Sala encuentra gramatical y constitucionalmente problemática esta interpretación, y más bien observa que una omisión sintáctica de parte del legislador secundario no puede alterar la manera restrictiva en la que debe entenderse la posibilidad de ejercicio de la acción penal por particulares, sobre todo cuando –como ya se ha dicho– la persecución, investigación y sanción de los delitos corresponde al Estado como consecuencia de la garantía de seguridad que le fue trasladada por los regímenes democráticos que, con la adopción de reglas jurídicas y normas constitucionales, renuncian a la venganza privada.<sup>9</sup>

45. En otro acercamiento, también gramatical, esta Sala encuentra que la frase *distinta a la privativa de libertad*, sería una frase modificativa o calificativa de la expresión *cuya penalidad sea alternativa*. Esta Sala llega a esa conclusión observando que el pronombre relativo *cuya* también podría separar el listado disyuntivo, pues este pronombre sí se repite en cada una de las frases que participan en la cláusula disyuntiva.

46. Como pronombre relativo, *cuya* indica una relación de posesión entre la persona o cosa a que se refiere el sustantivo que le precede y el sustantivo adyacente. El primer sustantivo es el que posee y el segundo sustantivo sería lo poseído. Así, en *emprendían solemnemente el ascenso por las escaleras cuyo final estaba la calle*, la inclusión de *cuyo* entre escaleras y final implica que el final pertenece a las escaleras.

47. Aplicando esta regla a la norma en estudio, se observa que *cuya* establece una relación de posesión entre *delitos perseguibles por querrela* y las frases

<sup>9</sup> El artículo 17 constitucional dispone que "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho...", pero complementa esa prohibición con el derecho de toda persona a que se le administre justicia por los tribunales del Estado.



antecedidas por el pronombre relativo *cuya*: *penalidad sea alternativa y punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión*. Luego, podría válidamente entenderse que la norma, cuyo sentido está en discusión, en realidad contempla dos supuestos de procedencia para la acción penal por parte de particulares y que la frase *distinta a la privativa de libertad*, modifica o califica a la expresión *cuya penalidad sea alternativa*.

48. Así, la disposición *la víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querella cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión*, se leería:

i. *La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querella que tengan una penalidad alternativa.*

ii. *La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querella que tengan una punibilidad máxima que no exceda de tres años de prisión.*

49. Como puede observarse, si se acepta que la separación entre las alternativas ocurre a merced de la palabra *cuya*, se concluye que la frase *distinta a la privativa de la libertad* en realidad aclara el alcance de la expresión *penalidad alternativa*, más que participar en el listado alternativo de opciones de procedencia. En efecto, si *distinta a la privativa de la libertad* fuera otra de las opciones alternativas de procedencia debería estar precedida por el pronombre relativo *cuya* (penalidad sea).

50. No sólo es esta la interpretación gramaticalmente más adecuada, a pesar de los errores de sintaxis en que incurre el legislador ordinario quien debió acentuar el papel subordinado de la frase *distinta a la privativa de libertad* con una coma después de *libertad*, sino que es la interpretación que mejor corresponde a la finalidad constitucional de dar cabida a la acción penal por parte de particulares en casos excepcionales y donde el interés público sea superado por el interés privado, preservando –con ello– el principio de reserva de la acción penal para el Ministerio Público.



51. Por tanto, conforme a la intención del constituyente de dotar de una participación más activa de las víctimas en el proceso penal, al tiempo que se salvaguarda el papel del Ministerio Público como órgano interesado, se concluye que la interpretación correcta de los supuestos en los que la víctima, como particular, puede ejercer la acción penal, se refiere a dos hipótesis:

1) Cuando el delito de que se trate –siempre que sea perseguible por que-  
rella– prevea una penalidad alternativa, en tanto no contemple la pena privativa de libertad, o

2) Cuando tratándose de pena privativa de libertad, la punibilidad máxima no rebase tres años de prisión.

52. El primero de los supuestos se refiere a los delitos que contemplen como penalidad cualquier sanción de las que establecen los códigos penales sustantivos, como puede ser el trabajo en beneficio de la víctima o en favor de la comunidad, las sanciones pecuniarias, el decomiso de bienes, la suspensión o privación de derechos o la destitución e inhabilitación de cargos, comisiones o empleos públicos. Entre las penas contempladas, no debe incluirse alguna que implique la restricción a la libertad de la persona. Cuando ese último fuera el caso, la punibilidad máxima de la pena prisión no debe ser mayor a tres años. Es decir, debe estarse al segundo supuesto de procedencia.

53. Por tanto, contrario a lo dicho por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, debe considerarse a la porción normativa *distinta a la privativa de la libertad* constituye un requisito adicional del primer supuesto –que la ley prevea la aplicación de una u otra pena–. Lo contrario, implicaría entender que cualquier delito para el que se prevea una penalidad alternativa, sin importar que una de ellas sea prisión y que su punibilidad máxima exceda de los tres años de prisión, pueda ser del conocimiento de la autoridad judicial por petición de la víctima u ofendido, lo que claramente contradiría el segundo supuesto de procedencia y comprometería la coherencia de la norma. Además, resultaría contrario a la intención del constituyente y del legislador de permitir la acción penal privada de manera excepcional y cuando sea claro que la afectación al interés social es nula o nimia.



## VII. Decisión

54. De conformidad con las consideraciones que se han expuesto, se concluye que existe la contradicción de tesis denunciada, por lo que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR PARTICULARES. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 428 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el sentido gramatical del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales para determinar los supuestos y condiciones de procedencia del ejercicio de la acción penal por particulares.

Criterio jurídico: Una interpretación teleológica y gramatical de este último artículo revela que éste contiene dos supuestos diferenciados de procedencia para la acción penal ejercida por particulares: el primero, cuando el delito de que se trate –siempre que sea perseguible por querrela– tenga prevista una penalidad alternativa, entre las cuales no contemple alguna privativa de la libertad; el segundo, cuando el delito de que se trate –perseguido por querrela– merezca una punibilidad máxima de tres años de prisión. Cumplido cualquiera de los dos supuestos, el particular –en su carácter de víctima u ofendido– podrá presentarse ante el Juez de Control para ejercer acción penal.

Justificación: La Primera Sala entiende que dado el grado de restricción que un proceso penal implica sobre los derechos de las personas imputadas, el derecho de las víctimas a ejercer la acción penal directamente debe entenderse como procedente sólo en los casos que la ley determina y según los requisitos que establezca interpretados de manera estrictamente limitativa y restrictiva. De la construcción gramatical del artículo se desprenden sólo dos supuestos de procedencia para ejercer la acción penal privada. Esta interpretación gramatical corresponde con la finalidad constitucional de facilitar el acceso a la justicia a las víctimas y dar cabida a la acción penal por particulares en casos excepcionales y donde el interés público sea superado por el interés privado –esto es, cuando se trate de delitos perseguibles por querrela–, de manera que se preserve el principio de reserva de la acción penal por parte del Ministerio Público.



Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

PRIMERO. —Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio contenido en el último considerando de este fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en esta resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, presidente de esta Primera Sala, quien se reservó el 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, 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.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 308/2018.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión remota en línea de doce de agosto de dos mil veinte resolvió, por mayoría de cuatro



votos,<sup>1</sup> declarar existente la contradicción de tesis denunciada y determinar que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esa sentencia.

### I. Razones de la mayoría

2. La Primera Sala de este Alto Tribunal analizó una contradicción de criterios entre dos Tribunales Colegiados, ante la divergencia en la interpretación del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>2</sup>
3. El Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 600/2017, determinó que el Juez Federal correctamente consideró que eran tres los supuestos de procedencia de la acción penal ejercida por particulares –víctimas– en delitos perseguibles por querrela: a) cuando la punibilidad de estos sea alternativa, b) cuando sea distinta a la privativa de libertad o, c) cuando la pena máxima que merezcan no exceda de tres años de prisión. Además de que consideró acertada la determinación del Juez de Distrito respecto a que sólo era necesaria la actualización de alguno de los supuestos y no de todos ellos.
4. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 256/2017, determinó que sólo había dos supuestos de procedencia de la acción penal por particulares: a) que la punibilidad del delito sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad y, b) que la punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión.
5. En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que existía un punto de toque entre los criterios contendientes, que daba lugar a la pregunta siguiente: De acuerdo con el artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ¿cuáles son los supuestos en que un particular, víctima de un delito, puede ejercer acción penal directamente ante un Juez, como excepción al ejercicio de la acción penal pública por el Ministerio Público?

<sup>1</sup> De las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

<sup>2</sup> Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares "La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión. ..."



6. Al respecto, la Primera Sala consideró que la interpretación de dicho artículo debe ser en el sentido de que este contiene dos supuestos diferenciados para la acción penal ejercida por particulares: el primero, cuando el delito de que se trate –siempre que sea perseguible por querrela– tenga prevista una pena alternativa, entre las cuales no contemple alguna privativa de la libertad; el segundo, cuando el delito de que se trate –perseguible por querrela– merezca una punibilidad máxima de tres años de prisión. Cumplido cualquiera de los dos supuestos, el particular –en su carácter de víctima u ofendido– podrá presentarse ante el Juez de Control para ejercer acción penal.

## II. Razones del diseño

7. Difiero del sentido que sostiene la resolución. El presente expediente nos ofrecía un complejo dilema tanto lingüístico como de operatividad de la figura de la acción penal en su ejercicio por particulares. La contradicción de tesis, básicamente, implicaba dilucidar si era correcta una interpretación que expandiese las posibilidades de su ejercicio o, por otro lado, que las limitase.
8. Un análisis de la exposición de motivos de la reforma en que se estableció la figura no permite entrever, la opción concreta que el legislador pretendió al establecer la figura en esta específica redacción normativa.<sup>3</sup> Por tanto, no tenemos elementos determinantes para establecer una interpretación teleológica de tal precepto.
9. El artículo en cuestión establece lo siguiente:

"Artículo 428. Supuestos y condiciones en los que procede la acción penal por particulares.

<sup>3</sup> En las iniciativas de ley se propusieron tres diferentes formulaciones:

"a) Artículo 265 (Supuestos y condiciones en que procede la acción penal privada). El ejercicio de la acción penal por parte de un particular ante el Juez penal competente sólo procederá en los casos siguientes: I. En delitos perseguibles por querrela necesaria de parte ofendida, cuya pena sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o, siendo privativa de la libertad no exceda de tres años de prisión ...

"b) Artículo 516. Procedencia. La víctima u ofendido, podrán ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela previstos en el Código Penal: [un listado de trece delitos]..."

"Artículo 433. Delitos en los que procede la acción penal por particulares. La víctima u ofendido, podrá ejercer la acción penal únicamente en los siguientes delitos perseguibles por querrela cuya pena mínima no exceda de tres años.

"La redacción actual fue propuesta por la Comisión Dictaminadora."



- "La víctima u ofendido podrá ejercer la acción penal únicamente en los delitos perseguibles por querrela, cuya penalidad sea alternativa, distinta a la privativa de la libertad o cuya punibilidad máxima no exceda de tres años de prisión. ..."
10. Desde mi perspectiva, la norma establece cuatro constituyentes sintácticos, es decir, cuatro palabras o conjuntos de palabras que funcionan como unidades dentro de la oración específica. Tales cuatro constituyentes sintácticos son, en mi opinión: 1) querrela, 2) alternativa, 3) distinta a prisión y 4) prisión menor a tres años. Los tres últimos constituyentes sintácticos se encuentran subordinados al primer constituyente.
  11. De tal suerte, una interpretación lingüística ordinaria de la norma, a mi juicio, permitiría entrever que la querrela es una condición sine qua non aplicable al resto de constituyentes sintácticos. Ello daría, en mi concepto, tres diversas hipótesis de ejercicio de la acción penal por particulares, a saber:
    - a) El delito de que se trate debe ser perseguible por querrela y tener prevista una penalidad alternativa.
    - b) El delito de que se trate debe ser perseguible por querrela y tener prevista una penalidad distinta de la privativa de la libertad.
    - c) El delito de que se trate debe ser perseguible por querrela y tener prevista una punibilidad máxima de tres años.
  12. La distinción es crucial, a mi juicio, podría ser posible emplear la acción penal por particulares a pesar de que un delito tuviese por consecuencia posible una punibilidad mayor de tres años, siempre y cuando existiese una pena alternativa. Es decir, el juicio del legislador sobre la posibilidad de una penalidad alternativa posibilitaría la acción penal por particulares.
  13. La sentencia mayoritaria realizó una interpretación (respetable, igualmente), que acotó las posibilidades de funcionamiento de la acción penal por particulares, pues la práctica punitiva mexicana rara vez muestra penalidades menores a tres años y el escaso uso de penalidades alternativas ocasionalmente se ha conjugado con penalidades mayores a tres años, que quedarían excluidas de aplicación ante la interpretación adoptada.
  14. A pesar de la centralidad de la fiscalía como figura de prosecución de los delitos, la existencia de la acción penal por particulares pretendía ya matizar dicha centralizada en un catálogo específico de casos que, a mi juicio, es ahora menor del que una interpretación como la que propongo hubiese considerado.



15. Por las razones expuestas, me manifiesto en contra de las consideraciones y sentido de la resolución.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL POR PARTICULARES. SUPUESTOS DE PROCEDENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 428 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el sentido gramatical del artículo 428 del Código Nacional de Procedimientos Penales para determinar los supuestos y condiciones de procedencia del ejercicio de la acción penal por particulares.

Criterio jurídico: Una interpretación teleológica y gramatical de este último artículo revela que éste contiene dos supuestos diferenciados de procedencia para la acción penal ejercida por particulares: el primero, cuando el delito de que se trate –siempre que sea perseguible por querrela– tenga prevista una penalidad alternativa, entre las cuales no contemple alguna privativa de la libertad; el segundo, cuando el delito de que se trate –perseguible por querrela– merezca una punibilidad máxima de tres años de prisión. Cumplido cualquiera de los dos supuestos, el particular –en su carácter de víctima u ofendido– podrá presentarse ante el Juez de Control para ejercer acción penal.

Justificación: La Primera Sala entiende que dado el grado de restricción que un proceso penal implica sobre los derechos de las personas imputadas, el derecho de las víctimas a ejercer la acción penal directamente debe entenderse como procedente sólo en los casos que la ley determina y según los requisitos que establezca –interpretados de manera estrictamente limitativa y restrictiva. De la construcción gramatical del artículo se desprenden sólo dos supuestos de procedencia para ejercer la acción penal privada. Esta interpretación gramatical corresponde con la finalidad constitucional de facilitar el acceso a la justicia a las víctimas y dar cabida a la acción penal por particulares en casos excepcionales y donde el interés público sea superado por el interés privado –esto es, cuando se trate de delitos perseguibles



por querella–, de manera que se preserve el principio de reserva de la acción penal por parte del Ministerio Público.

### 1a./J. 45/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 308/2018. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Adriana Ortega Ortiz.

#### Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito al resolver el amparo en revisión 600/2017, en el que consideró que el artículo 428, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla tres supuestos para ejercer la acción penal por particulares, ya sea la víctima u ofendido, en los delitos perseguibles por querrella, a saber: a) aquellos cuya punibilidad sea alternativa, b) aquellos cuya penalidad sea distinta a la privativa de libertad; y c) aquellos en que la pena máxima no exceda de tres años de prisión; y,

El sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito al resolver el amparo en revisión 256/2017, que dio origen a la tesis aislada VI. 1o.P.43 P (10a.), de título y subtítulo: "ACCIÓN PENAL EJERCIDA POR PARTICULARES. CASOS EN QUE SE ACTUALIZAN SUS DOS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 426 Y 428 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de abril de 2018 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 53, Tomo III, abril de 2018, página 1889, con número de registro digital: 2016711.

Tesis de jurisprudencia 45/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de veintitrés de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO PLENAMENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DEL INMUEBLE MATERIA DEL DELITO DE DESPOJO, ES SUFICIENTE QUE EL QUEJOSO TENGA LA CALIDAD DE INDIADO O PROCESADO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA O CAUSA PENAL DE LA QUE EMANA EL ACTO RECLAMADO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 49/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO Y EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR. 19 DE AGOSTO DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTES: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

## II. Competencia

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno; ello, en atención a que el conflicto denunciado, se suscitó entre criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos Circuitos Judiciales, respecto de un tema penal, especialidad de esta Primera Sala.

## III. Legitimación

8. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en



Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, cuyo criterio participa en este asunto. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

#### IV. Existencia de la contradicción

9. La primera pregunta que debe responderse en la presente ejecutoria es:

##### ¿Existe contradicción en los criterios sustentados por los órganos contendientes?

10. La respuesta a esta interrogante es en sentido **positivo**, porque el presente asunto sí cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis fijados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>4</sup> los cuales consisten en:

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar 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.

<sup>4</sup> Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



11. En tales condiciones, a continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se considera que en el caso concreto se actualizan todos los requisitos enunciados.

12. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los órganos 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. Lo anterior, se advierte de las resoluciones emitidas por ambos Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

13. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito**, al resolver el amparo en revisión **443/2017**, analizó un asunto con las siguientes características:

14. \*\*\*\*\* solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra los actos del Juez Segundo del Ramo Penal de Tapachula, Fiscal de Distrito Fronterizo de la Mesa de Trámite Número Dos Rezago de la Fiscalía de Tapachula en su calidad de ordenadoras, así como del secretario de Seguridad Pública Municipal de Tapachula y el comandante regional de la Policía Especializada del Distrito Judicial de Soconusco Chiapas, todas autoridades del Estado de Chiapas, mismos que hizo consistir en lo siguiente:

**"De las autoridades señaladas como ordenadoras:**

"Reclamo la inconstitucional e ilegal orden de desalojo dictada en mi contra, mediante oficio número: \*\*\*\*\* , de fecha 13 de agosto del 2016 y sus actos consecuentes, como desposesión y privación de mi derecho de posesión, que tengo sobre el predio rústico, denominado \*\*\*\*\* , ubicado en carretera \*\*\*\*\* , camino al \*\*\*\*\* , kilómetro \*\*\*\*\* , de esta ciudad de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , también conocido como montaña \*\*\*\*\* .

"Así también cualquier acto de restitución emitida por las responsables ordenadoras, respecto del predio rústico, antes mencionado y sus actos subsecuentes.



### "De la autoridad señalada como ejecutora:

"Reclamo la orden de resguardo y recorridos de vigilancia dictadas en mi contra, y mediante oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 13 de agosto del 2016, respecto del predio rústico antes mencionado. Así como el cumplimiento que pretenden dar a la orden de desalojo girada en mi contra por la autoridad ordenadora, mediante oficio número \*\*\*\*\*, de fecha 13 de agosto del 2016, así como de cualquier otro acto de restitución emitido por las responsables ordenadoras, respecto al predio rústico, antes mencionado, el cual tengo en posesión."

15. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en el Estado de Chiapas, con sede en Tapachula de Córdova y Ordóñez, quien lo registró como juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*; el ocho de mayo de dos mil diecisiete, celebró audiencia constitucional y dictó sentencia, que se terminó de engrosar el veintiocho de julio siguiente, donde resolvió sobreseer, bajo los siguientes argumentos:

En el caso concreto, se surte la hipótesis prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, con base en las razones siguientes: El artículo 107, fracción I, de nuestra Carta Magna, indica que, para la procedencia del juicio de amparo, el promovente debe acreditar la afectación a su interés legítimo o bien, la afectación a su interés jurídico. Estos conceptos jurídicos son diversos, y es factible establecer su diferencia, atendiendo al tipo de normas que cada uno de ellos tutelan.

Las normas que tutelan al interés jurídico, son susceptibles de generar derechos subjetivos en beneficio de personas determinadas, pueden ser individualizadas de tal manera que se afecte inmediata y directamente el estatus jurídico de la persona.

En cambio, las relativas al interés legítimo no tienen la capacidad de generar derechos subjetivos, son las que establecen los llamados intereses difusos y que se encuentran encaminadas a producir ciertos resultados en la sociedad o en algunos núcleos o grupos que la integran y que, como ella, carecen de personalidad jurídica.



El primero, supone que se acredite la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado, y que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente que podrá o no estar justificado, pero que legitima el ejercicio de la acción, por ejemplo: quien pretende defender un bien de su propiedad frente a un acto concreto de la autoridad, debe demostrar por una parte, ser propietario del bien que considera afectado y, por otra, que el acto que reclama de la responsable está referido a ese bien; esto es, la relación entre el derecho subjetivo y el acto de autoridad reclamado.

Por lo que respecta al interés legítimo, aunque el agravio jurídico se produzca en perjuicio de alguna colectividad, el promovente deberá acreditar que sufre un daño precisamente por encontrarse entre las personas realmente afectadas por la ley o acto que reclama, porque la introducción del interés legítimo no convierte a la acción de amparo en una colectiva.

De acuerdo a lo expuesto, en el caso la promoción del juicio constitucional fue realizada por quien aduce ser titular de un bien jurídico relacionado con un bien raíz sujeto a investigación dentro de una averiguación previa, frente a un acto concreto de la autoridad, motivo por el cual, debe demostrar la titularidad de ese bien jurídico; esto es, la relación entre el derecho subjetivo y el acto de autoridad reclamado. Sin embargo, la parte quejosa no acredita su interés jurídico.

El interés jurídico para efectos del juicio de amparo, debe acreditarse fehacientemente, sin que pueda inferirse con base en presunciones, en atención al carácter excepcional que tiene el juicio de amparo y los efectos que debe tener la sentencia que conceda la protección de la Justicia Federal, ya que encierra una declaración de restitución de esos derechos afectados o violados por el acto de autoridad.

Precisó que el artículo 5o. de la misma ley, establece que para la procedencia es necesario que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada.

Así, como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben igualmente ser susceptibles de apreciarse en forma objetiva para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que



el interés jurídico debe acreditarse en forma fehaciente; de modo que la naturaleza intrínseca de ese acto o ley reclamados es la que determina el perjuicio o afectación en la esfera normativa del particular, sin que pueda hablarse entonces de agravio cuando los daños o perjuicios que una persona puede sufrir, no afecten real y evidentemente sus bienes jurídicamente amparados, interés que implica la existencia tanto de la titularidad de un derecho, como su afectación por el acto de autoridad.

En razón de lo expuesto, al no existir una base objetiva que fundada y razonablemente produzca convicción que el peticionario de la protección de derechos fundamentales, sea titular de los derechos que pretende defender en esta vía constitucional, se actualiza la causal de improcedencia de la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

Además, indicó el Juez de Distrito, para demostrar el interés jurídico resulta insuficiente la sola manifestación bajo protesta de decir verdad de la parte quejosa contenida en su escrito de demanda. En el caso, la quejosa no acreditó el interés jurídico pues omitió exhibir documento eficaz e idóneo para demostrar su causa legítima de ocupar el bien inmueble afecto a la indagatoria, porque no se desprende indicio alguno dentro del presente juicio de amparo ni en la averiguación previa, de que el quejoso tenga la posesión originaria o derivada del citado bien y la calidad de inculpado no demuestra, por sí sola, el interés jurídico para promover el amparo, ya que ello sólo constituye una presunción de que éste tiene un estado (de hecho o de derecho) sobre el bien motivo del delito, más no acredita la existencia de un derecho legítimamente tutelado transgredido por la autoridad, porque ello, en todo caso, será materia de la sentencia que dicte el Juez penal.

En ese orden de ideas, se actualiza la causal de improcedencia multicitada por lo que se impone sobreseer en el juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 63, fracción V, de la ley de la materia.

16. En contra de esta determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito**, quien lo registró con el expediente 443/2017 y en sesión plenaria de treinta de abril de dos mil dieciocho, dictó resolución en la



que determinó revocar el sobreseimiento por falta de interés jurídico y negar el amparo solicitado, al tenor de las siguientes consideraciones:

Los agravios son fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida, por las razones que a continuación se exponen: En el caso, el quejoso se duele del acuerdo que ordenó la restitución provisional y desalojo del predio \*\*\*\*\* , ubicado en el camino al \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , a favor de \*\*\*\*\* (ofendido).

Al respecto, la Juez de Distrito, al dictar sentencia argumentó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo; toda vez que la parte quejosa no acreditó su interés jurídico para instar el juicio constitucional, ello porque omitió exhibir documento eficaz e idóneo para demostrar su causa legítima de ocupar el bien inmueble afecto a la indagatoria, ya que no se desprendía indicio alguno ni en del juicio de amparo ni en la averiguación previa, de que el peticionario tuviera la posesión originaria o derivada del citado bien, y que la calidad de inculpado no demostraba, por sí sola, el interés jurídico pues ello sólo constituía una presunción de que éste tiene un estado (de hecho o de derecho) sobre aquél, mas no acreditaba la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que éste fue transgredido por la autoridad, pues ello, sería materia de la sentencia penal, por lo que estimó que el acto no le irrogaba perjuicio alguno.

El Tribunal Colegiado determinó que la resolución recurrida es contraria a derecho, porque de acuerdo al artículo 107, fracción I, párrafo primero, de la Carta Magna se desprende que el juicio de amparo indirecto procede: a) cuando se siga a instancia de parte agraviada; b) teniendo ese carácter quien aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo; o un interés jurídico; c) siempre que se alegue que el acto reclamado, transgrede los derechos reconocidos en la Constitución Federal; y, d) que con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

En términos generales, el interés jurídico se define como la pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho y procesalmente, que intentan tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción jurisdiccional, mismas que generan derechos subjetivos en beneficio de personas determi-



nadas y pueden ser individualizadas de tal manera que se afecte inmediata y directamente su estatus jurídico, es decir, el interés jurídico supone la existencia de un derecho dentro de la esfera jurídica particular de un individuo o grupo de individuos. Por ello, tratándose del interés jurídico, es necesario demostrar la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado, y que el acto de autoridad, afecta ese derecho, que podrá o no estar justificado, pero que legitima el ejercicio de la acción.

Ahora, es verdad que cuando los actos reclamados consisten en afectación o menoscabo del derecho de posesión o patrimonial, el interés jurídico debe demostrarse mediante la comprobación fehaciente de la titularidad que se ostenta, a través del documento que ampare la posesión, o algún otro medio de prueba que se le equipare, toda vez que si de esa titularidad deriva el derecho de posesión que se considera afectado, no es un simple derecho detentatorio el que se defiende, por lo que el interés jurídico quedará acreditado con pruebas de referencia.

Empero, precisó el Tribunal Colegiado, la citada regla opera para quienes se ostentan terceros extraños a juicio; es decir, quienes no tienen la calidad de parte en la controversia jurisdiccional de donde deriva el acto de molestia. En sentido contrario, **cuando el quejoso es parte en el procedimiento de donde deriva el acto reclamado, el interés jurídico aludido se justifica con ese solo hecho, aun tratándose de derechos patrimoniales, lo que de suyo implica que, el mandamiento de desposeimiento del bien inmueble va dirigido en su contra y, por ello, está legitimado para alegar la legalidad de dicho acto.**

Por tanto, adverso a lo razonado por la Jueza de Distrito, el quejoso sí tiene el interés jurídico para impugnar vía amparo la resolución de que se trata, porque al ser parte del proceso de donde deriva dicho acto, es suficiente para legitimarlo en el juicio constitucional, pues es evidente que las determinaciones que ahí se emitan, tendentes a ejecutar la orden de desalojo, se dirigen contra el hoy recurrente, que afecta directa e inmediatamente los derechos sustantivos del procesado como poseedor del mismo, en tanto que podría privarlo de la facultad de usarlo y disfrutarlo durante todo el tiempo que dure el proceso, con base en una determinación que no colme los requisitos legales previstos en la ley, lo cual ya no sería posible restituir al impetrante.



Bajo esa línea argumentativa, insistió el Tribunal Colegiado, por el solo hecho de ser parte y haberse dirigido en su contra la orden de desposesión reclamada, el quejoso tiene interés para acudir al juicio de amparo. De exigirse al hoy recurrente que acredite tener la titularidad del bien asegurado, se estaría requiriendo un elemento que ni siquiera es necesario demostrar en la causa penal para efectos de tipificar el delito de despojo; incluso se estaría abordando un tema que en todo caso debe ventilarse ante el Juez civil a través de la vía correspondiente, dejando sin materia de análisis dicha vía.

Máxime que la materia de fondo del acto reclamado, implica precisamente el análisis de verificar si el peticionario tiene un derecho real sobre el bien afectado y si el mismo debe ser tutelado por la vía constitucional; es decir, es el mismo que involucra el fondo del asunto, por lo que aceptar la premisa contraria, conduciría a adelantar un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia y no estrictamente sobre el presupuesto procesal de referencia.

En ese sentido, se debe evitar abordar la cuestión de fondo como parte del análisis sobre la procedencia del juicio de amparo, a fin de no incurrir en la incongruencia de declarar improcedente el amparo por las mismas razones por las que se negaría la protección constitucional, pues no es posible decidir la improcedencia sin abordar la cuestión de fondo planteada. En concreto, porque lejos de ser clara e inobjetable la causa de improcedencia por falta de interés jurídico –en términos de lo dispuesto en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo–, existen elementos que tienden a justificar su existencia en grado suficiente, pues no se podría afirmar la ausencia de tal interés prescindiendo del análisis de la correspondiente cuestión de fondo.

En ese orden de ideas, al desestimarse la causal de improcedencia invocada por la Jueza de Distrito, con fundamento en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo, el tribunal reasumió jurisdicción y entró al análisis de los conceptos de violación no estudiados por la Jueza Federal, determinado negar el amparo al quejoso al declarar infundados sus motivos de inconformidad en razón de lo siguiente:

El Pleno de la Suprema Corte ha establecido que la garantía de previa audiencia sólo rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos,



aquellos que en sí mismos constituyen un fin, con existencia independiente, cuyos efectos de privación son definitivos y no provisionales o accesorios.

En ese sentido, las providencias dictadas por el Juez de la causa, con el fin de restituir al ofendido en el goce de sus derechos, constituyen una medida provisional, pues si durante la secuela del procedimiento criminal se determinara la inexistencia de delito, se pronunciará sentencia absolutoria que las dejará sin efecto.

Por tanto, si en el caso, el Ministerio Público responsable justificó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del garante en la comisión del delito de despojo; y, a solicitud del ofendido, ordenó restituirle el bien inmueble materia del despojo, es de colegirse que dicha determinación se encuentra ajustada a derecho, pues únicamente se trata de una medida provisional en su favor, ya que en caso de obtener sentencia absolutoria y justificar los derechos o la propiedad de ese bien inmueble, el Juez de la causa podrá ordenar al quejoso su devolución.

En tal virtud, al no ser un acto privativo o definitivo, esa restitución del inmueble materia del despojo no resulta violatoria de la garantía de previa audiencia establecida en el artículo 14 constitucional; en cambio, se justifica, pues evita la prolongación de una conducta antisocial.

Asimismo, declaró infundado el argumento en el que el quejoso se duele de la violación al artículo 16 constitucional, toda vez que está siendo objeto de actos de molestia en su persona, sin que éstos se encuentren debidamente fundadas y motivadas, porque del análisis de la resolución reclamada, se advierte que la autoridad responsable sí fundó y motivó debidamente su determinación, además de que realizó un estudio adecuado de la acreditación del ilícito de despojo, así como la forma en que la parte ofendida justificó el derecho sobre el bien cuya restitución solicitó.

Además, consideró que con las pruebas existentes en la averiguación previa se acreditaba el tipo penal de despojo, sobre el predio rústico de que se trata y que, al haberse demostrado la propiedad del ofendido, dicho inmueble resultaba ajeno a los sujetos activos del delito de despojo, los cuales, sin autorización de su legítimo propietario, ocuparon dicho inmueble.



Así, se advierte que la autoridad responsable efectuó un análisis adecuado de los requisitos para ordenar la restitución del inmueble en cita.

17. Por otra parte, el **Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región (en apoyo al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito)**, al resolver el amparo en revisión **74/2013 (cuaderno auxiliar 414/2013)**, analizó un asunto con las siguientes características:

18. \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo indirecto en contra de actos del Juez Segundo de lo Penal del Partido Judicial de Mexicali, el actuario ejecutor y del director de Seguridad Pública del Gobierno Municipal de Mexicali, mismos que hizo consistir literalmente en lo siguiente:

"Acto reclamado: La desposesión material fuera de juicio, al margen de todo procedimiento y sin cumplir las formalidades constitucionales, del lote \*\*\*\*\* , manzana \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* de esta ciudad, ubicado en avenida \*\*\*\*\* de dicha colonia y tiene las colindancias que siguen: \*Al noroeste con \*\*\*\*\* metros con zona federal del \*\*\*\*\* . \*Al sur con \*\*\*\*\* metros con avenida \*\*\*\*\* . \*Al oeste en \*\*\*\*\* metros con \*\*\*\*\* . Reclamo que dichas órdenes se han dictado en el proceso penal \*\*\*\*\* al que soy ajeno."

19. De la demanda de amparo correspondió conocer al Juez Decimoquinto de Distrito en el Estado de Baja California, quien la registró como amparo indirecto \*\*\*\*\* . Seguido el juicio en sus etapas, la Juez del conocimiento, celebró la audiencia constitucional el seis de diciembre de dos mil doce; y dictó la sentencia correspondiente el treinta y uno de enero de dos mil trece, en la que determinó sobreseer el asunto bajo las siguientes consideraciones:

En el caso de oficio se advierte que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo. El referido artículo, establece la improcedencia del juicio en los casos en los que el particular promueve el juicio constitucional reclamando un acto emanado de algún tribunal sin haber agotado previamente el recurso o medio de defensa ordinario que proceda, por medio del cual puede ser modificado, revocado o nulificado y que debe ser agotado antes de acudir al juicio constitucional.



Así, la procedencia del juicio de amparo está condicionada a que, si existe contra el acto de autoridad reclamado algún recurso o medio de defensa legal, éste debe ser agotado sin distinción alguna, por lo que es suficiente que la ley del acto lo contemple para que estén a disposición de la interesada y ésta pueda interponerlo; de tal manera que no es optativo para la parte afectada, cumplir o no, con el principio de definitividad, sino obligatorio.

Ahora bien, la parte quejosa combate la medida provisional de restitución de un inmueble, dentro de la causa penal \*\*\*\*\* instruida en contra del hoy quejoso y otro, por el delito de despojo; por tanto, dicho acto es recurrible en términos del artículo 309, en relación con los artículos 317 y 320 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Baja California. En ese sentido, antes de acudir al presente juicio de garantías, el promovente debió combatir el acto reclamado a través de dicho medio de defensa; por lo que al no hacerlo así, se dejó de observar el principio de definitividad, lo que hace improcedente esta vía de amparo; ello, en virtud de que el inculpado no es tercero extraño y está legitimado para interponer los recursos ordinarios procedentes en contra de resoluciones como el acuerdo que ordena restituir al ofendido en la posesión del inmueble materia del delito de despojo.

Se sostiene lo anterior, ya que el inculpado tiene el carácter de parte en el procedimiento penal instaurado en su contra, desde el momento en que, ejercitada la acción penal por el Ministerio Público, dicho procedimiento se radica ante el Juez, puesto que desde ese momento se le señala como responsable de un hecho delictuoso y tiene, por tanto, interés jurídico para ofrecer pruebas y derecho para intervenir a fin de que lo que se está actuando en su contra, se realice de manera legal.

No pasa inadvertido que el acto reclamado deriva de un procedimiento penal seguido en contra del hoy quejoso; sin embargo, no se está en alguno de los supuestos de excepción al principio de definitividad, pues la medida provisional que se combate no constituye una pena o una sanción restrictiva de la libertad del procesado, sino que ésta únicamente implica la desposesión de un bien inmueble.



Por tanto, si la determinación judicial dictada dentro de juicio que decreta la medida provisional de restitución de un inmueble relacionado con la comisión de un delito, a pesar de tener el carácter de acto de ejecución irreparable, no actualiza alguna de las hipótesis de excepción al principio de definitividad; se insiste, es obligación de la parte quejosa agotar el medio ordinario de defensa que en su caso prevea la ley que rige dicho acto, que tenga como efecto modificarlo, revocarlo o anularlo.

En consecuencia, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en fracción XIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, procede sobreseer en el juicio de amparo en relación al acto que se analiza, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, fracción III, de la misma ley, sobreseimiento que hizo extensivo a las autoridades ejecutoras, toda vez que no se reclaman por vicios propios.

20. En contra de la sentencia dictada en juicio de amparo el quejoso interpuso recurso de revisión, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, órgano jurisdiccional que al momento de resolver fue auxiliado por el **Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región**, mismo que en sesión de dieciséis de mayo de dos mil trece, determinó confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo, al tenor de las siguientes consideraciones:

Los agravios hechos valer son fundados pero inoperantes, pues aun cuando le asiste la razón al quejoso respecto de que no está obligado a cumplir con el principio de definitividad previo a la promoción del juicio de amparo, lo cierto es que el presente asunto deviene improcedente al actualizarse la diversa causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo.

En el caso, la a quo determinó la improcedencia del juicio por no haber interpuesto el recurso de revocación en contra del acuerdo que ordenó la restitución provisional del inmueble motivo del delito de despojo, al considerar que estaba en aptitud de hacerlo por ser parte en el juicio. Consideración que estimó el Tribunal Colegiado auxiliar desacertada, toda vez que aun en su carácter de indiciado, precisamente porque se giró una orden de aprehensión en su contra por el delito de despojo, lo cierto es que en autos no obra constancia de que la



misma haya sido cumplimentada, por lo que no puede ser considerado como parte en el proceso de origen y, por ende, carece de legitimación para interponer medios de defensa ordinarios.

Si bien los mecanismos legales de defensa no son exclusivos de las partes, también lo es que, en el caso, el indiciado no puede tener tal calidad, pues ésta –según lo ha sostenido la Primera Sala del Alto Tribunal– surge a partir del momento en que se cumple la orden de aprehensión, es consignado como detenido, o bien, presentado al Juez instructor para el caso de que el delito atribuido no amerite pena privativa de libertad, por ser hasta este momento cuando queda sujeto a la potestad jurisdiccional.

En ese orden de ideas, en tanto el indiciado se encuentre evadido de la acción de la justicia, el proceso se suspende, precisamente, por no haberse cumplimentado la orden de aprehensión, de ahí que, al no estar sujeto a la jurisdicción del Juez del proceso, el indiciado carece de legitimación para interponer recursos ordinarios y, desde luego, no se le puede exigir que los agote para que proceda el juicio de amparo, como lo determinó la Juez de Distrito.

Ahora bien, con lo anterior, es dable concluir que el hoy quejoso comparece a la presente instancia constitucional como un tercero extraño a la causa penal de origen y el diverso procedimiento instaurado en el mismo expediente se le instruye a \*\*\*\*\* , esto es, una persona distinta al hoy impetrante.

En ese sentido, es menester que en esta instancia demuestre su interés jurídico, es decir, que el acto de autoridad genera un perjuicio a su esfera jurídica. **Sobre este aspecto, se estima oportuno precisar que aun en el caso de que, al quejoso, en efecto, se le pudiera considerar como parte en el proceso penal (derivado de su calidad de inculpado), también tendría que demostrar su interés jurídico en el juicio de amparo.**

Dicho interés supone la existencia de un derecho legítimamente tutelado que, cuando es transgredido por la actuación de autoridad o por la ley, faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional demandando que esa transgresión cese. Sin embargo, es oportuno destacar que no todos los intereses que puedan concurrir en una persona merecen el calificativo de jurídicos, pues es



menester que un derecho objetivo se haga cargo de ellos a través de una o varias de sus normas.

Ahora bien, tratándose de juicios de amparo en el que se dilucide la posible vulneración a los derechos de propiedad o de posesión dentro de un proceso penal en el que sea parte, es menester que el quejoso demuestre la titularidad del derecho que estima fue transgredido por la actuación de autoridad o por la ley.

Lo anterior es así, ya que el hecho de ser inculpado en la causa penal, sólo constituye una presunción de que aquél posee un derecho sobre el bien motivo del delito, pues precisamente es a raíz de dicha situación que se inició el proceso penal por despojo. Por ende, para la procedencia del amparo es indispensable demostrar esa situación, ya que no es factible que la misma derive de presunciones. Sin embargo, aun con tal reconocimiento éste no hace las veces de título de propiedad o posesión en relación con los posibles derechos de terceros, ya que en los juicios de amparo nada puede resolverse sobre cuestiones de propiedad, si antes no se han discutido éstas ante los tribunales comunes.

Ahora bien, cabe recordar que la orden de restitución provisional del bien inmueble motivo del delito, fue decretada por el Juez responsable respecto del inmueble identificado como lote \*\*\*\*, manzana \*\*\*\*, colonia \*\*\*\*, ubicado en avenida \*\*\*\* número \*\*\*\*, con las medidas y colindancias siguientes: al noroeste en \*\*\*\* metros con la zona federal del \*\*\*\*; al sur en \*\*\*\* metros con avenida \*\*\*\*; al oeste en \*\*\*\* metros con el lote \*\*\*\*.

Para acreditar su interés jurídico en el juicio de amparo, el quejoso exhibió el original de un contrato privado de compra venta, celebrado el once de agosto de mil novecientos noventa y ocho, entre \*\*\*\* y \*\*\*\*, respecto de un terreno con superficie de \*\*\*\* metros cuadrados, ubicado en \*\*\*\*, \*\*\*\*, \*\*\*\*, \*\*\*\*.

Sin embargo, dicha documental es insuficiente para determinar que el citado predio tiene identidad con el que fue materia de la medida provisional reclamada, o que se encuentra inmerso en él, dado que no existen datos de identificación que permitan corroborar la coincidencia con el inmueble motivo de restitución.



Por ende, ante la ausencia de medios probatorios eficaces que permitan determinar la identidad entre ambos bienes, es claro que el quejoso no acreditó su afectación al interés jurídico para comparecer al presente juicio de amparo, esto es, que el acto de autoridad cause un agravio a su esfera jurídica.

Además, no pasa inadvertido para este órgano colegiado que en autos de la causa penal de origen, obra copia certificada de un contrato privado de cesión de derechos, presentado ante el Juez Civil de Primera Instancia en Mexicali, Baja California, celebrado entre \*\*\*\*\* –como cesionaria– y \*\*\*\*\* –como cedente–, respecto del bien inmueble identificado como lote \*\*\*\*\* , manzana \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , con superficie de \*\*\*\*\* metros cuadrados.

No obstante, aun cuando se tuviera por cierto que el predio motivo del presente juicio es, en efecto, el mismo respecto del cual recayó la orden de restitución provisional, es claro que, conforme al contenido de la documental antes reseñada, los derechos sobre aquél fueron transmitidos a \*\*\*\*\*; por consiguiente, en su caso, es a ella a quien pudiera perjudicar el acto de autoridad aquí reclamado.

Consecuentemente, ante la falta de demostración del interés jurídico del quejoso, estimó que lo procedente era confirmar la sentencia que sobreseyó en el juicio, empero por actualizarse la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, en términos de la fracción III del artículo 74 del propio ordenamiento legal.

En ese contexto, generó el criterio jurisprudencial de rubro y texto siguiente:

"AMPARO CONTRA LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN O EL EMBARGO PRECAUTORIO DE BIENES CON MOTIVO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. LA CALIDAD DE INculpADO EN LA CAUSA PENAL NO DEMUESTRA, POR SÍ SOLA, EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVERLO. El artículo 4o. de la Ley de Amparo (vigente hasta el 2 de abril de 2013) contempla, para la procedencia del juicio, que el acto reclamado cause un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus



intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio y que, concomitantemente, es lo que provoca la génesis de la acción constitucional. Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que como la tutela del derecho sólo comprende a bienes jurídicos reales y objetivos, las afectaciones deben apreciarse objetivamente para que puedan constituir un perjuicio, teniendo en cuenta que el interés jurídico debe acreditarse fehacientemente y no inferirse con base en presunciones. En ese sentido, toda persona que estime que un acto de autoridad le causa perjuicio en su esfera jurídica, para efectos del amparo, debe demostrar la existencia de un derecho legítimamente tutelado y que éste fue transgredido por la autoridad o por la ley. A manera de ejemplo, cuando el quejoso es parte en el proceso de origen (sobre todo en materia civil) y reclama la falta de emplazamiento, su interés jurídico en el amparo deriva precisamente de su calidad en el juicio natural, debido a que el derecho tutelado es el de audiencia; por tanto, acredita el perjuicio causado por el acto de autoridad con el solo hecho de ser demandado, pues como titular de él debe respetársele su derecho de comparecer a juicio y defender sus intereses. Sin embargo, lo anterior no ocurre tratándose de derechos patrimoniales (propiedad, posesión, etcétera), pues en estos casos, la calidad de parte en el juicio no demuestra, por sí sola, la titularidad del derecho ni el perjuicio causado sobre éste. Consecuentemente, tratándose de procesos penales en los que se reclame la medida provisional de restitución o el embargo precautorio de bienes con motivo de la comisión de un delito, la calidad de inculpado en la causa penal no demuestra, por sí sola, el interés jurídico para promover el amparo, ya que el hecho de ser imputado y parte en el proceso penal, sólo constituye una presunción de que éste tiene un estado (que puede ser de hecho o de derecho) sobre el bien motivo del delito, mas no acredita la existencia de un derecho legítimamente tutelado por la ley y que éste fue transgredido por la autoridad, pues ello, en todo caso, será materia de la sentencia que dicte el Juez penal. Sin que pueda considerarse que el reconocimiento del interés jurídico del quejoso en la instancia constitucional, implique la eficacia legal del título de propiedad o posesión en relación con los posibles derechos de terceros, ya que en los juicios de amparo nada puede resolverse sobre cuestiones de propiedad, si antes no se discutieron ante los tribunales comunes."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Tesis XXVI.5o. (V Región) 5 P (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, página 1521, registro digital: 2004146.



21. Del análisis de lo resuelto por los Tribunales Colegiados contendientes, válidamente, se concluye que, para dictar la sentencia de que se trata, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

22. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Colegiados contendientes existió un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.

23. En efecto, el punto de contradicción existe en razón de que el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito** determinó que cuando el quejoso es parte en un procedimiento del cual deriva el acto reclamado, el interés jurídico se justifica con ese solo hecho, aun tratándose de derechos patrimoniales, porque si el mandamiento de desposeimiento del bien inmueble emanado de una contienda penal se encuentra dirigido en contra del amparista, es inconcuso que se encuentra legitimado para alegar la inconstitucionalidad de dicho acto, porque se estaría afectando de manera directa e inmediata los derechos sustantivos del quejoso, en tanto que se le privaría de la facultad de usarlo y disfrutarlo durante el tiempo que dure la investigación; de modo que, de exigir al quejoso la acreditación de la titularidad del bien asegurado a fin de demostrar el interés jurídico dentro del juicio de amparo, se estaría requiriendo un elemento que ni siquiera es necesario demostrar en la causa penal para efectos de tipificar el delito de despojo; incluso se estaría abordando un tema que en todo caso podría ventilarse ante un Juez civil a través de la vía correspondiente, dejando sin materia de análisis dicha vía.

24. Por otra parte, el **Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región** en apoyo al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, determinó que cuando el quejoso es parte de un procedimiento, en el que se dilucide la posible vulneración a derechos de propiedad o posesión, la calidad de parte en el proceso no demuestra, por sí sola, la titularidad del derecho ni el perjuicio causado sobre éste; por tanto, es menester que el quejoso que ostente la calidad de indiciado en una causa penal y reclame la medida provisional de restitución o embargo precautorio de bienes con motivo de la comisión del delito de despojo, debe demostrar la titularidad del derecho que estima fue transgredido por el acto de autoridad del que se duele;



debido a que, la calidad de inculpado en la causa penal únicamente constituye una presunción.

25. En ese orden de ideas, resulta claro que, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente respecto de un mismo problema jurídico.

26. Sin que pase inadvertido que los antecedentes fácticos que motivaron a los asuntos contendientes sean diferentes, debido a que como fue definido por el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 72/2010,<sup>6</sup> el sistema de

<sup>6</sup> Tesis P./J. 72/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del



resolución de contradicciones de tesis no está exclusivamente reservado para aquellos casos en los que fueron idénticos los hechos analizados en las respectivas sentencias, para atender exclusivamente los casos en los que exista una correspondencia exacta entre los hechos juzgados en las sentencias disidentes, ya que ni la Constitución Federal, ni la Ley de Amparo, exigen requisitos formales de tales magnitudes.

27. Esto es así, porque la falta de coincidencia de las circunstancias analizadas en una y otra ejecutorias, no siempre tiene una importancia definitoria en el grado de existencia de la contradicción, ya que la ausencia de esa simetría puede presentarse en los rasgos meramente accesorios al tema vertebral tratado, y ante esas mínimas diferencias, es preferible emprender el estudio de lo contradictorio, e incluso, explicar bajo qué condiciones particulares debe aplicarse la jurisprudencia que deba prevalecer.

**28. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Con base en lo hasta ahora expuesto, de las constancias de autos se advierte que los criterios jurídicos de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la pregunta siguiente:

**29. ¿Es necesario acreditar el interés jurídico con documento que ampare la propiedad o posesión del predio en el juicio de amparo indirecto, cuándo se reclama el mandamiento de restitución provisional en favor de la víctima del inmueble materia del delito de despojo y el quejoso tiene la calidad de indiciado o procesado dentro de la investigación o causa penal de la que emana dicha orden?**

---

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."



## V. Consideraciones y fundamentos

30. Esta Primera Sala determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido en esta ejecutoria y que se sustenta en las siguientes consideraciones:

31. En principio, es importante destacar que, derivado de que los criterios contendientes emanan de procedimientos penales tramitados conforme a las reglas del sistema de justicia penal tradicional inquisitivo o mixto, esta contradicción se resuelve atendiendo a dicho aspecto.

32. Así, la interrogante que se debe resolver es si resulta necesario acreditar el interés jurídico con documento que ampare la propiedad o posesión del predio en el juicio de amparo indirecto, cuando el quejoso tiene la calidad de indiciado o procesado dentro de una investigación penal o causa penal y reclama el mandamiento de desposeimiento ordenado en su contra sobre el bien objeto del delito de despojo.

33. La respuesta a esta interrogante es en sentido **negativo**, atento a las siguientes consideraciones.

34. En primer término, conviene puntualizar que conforme a lo que dispone el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, podemos colegir que, para la promoción del juicio de amparo debemos tener en consideración que éste se rige por el principio de instancia de parte agraviada el cual refiere, por un lado, que éste no puede ser iniciado de manera oficiosa y, por otro, que quien lo solicite debe sufrir un agravio personal y directo respecto del acto que reclame.

35. Ahora bien, a efecto de verificar el agravio personal y directo que alega el quejoso, habría que distinguir que éste puede sustentar dicho agravio a través de un interés jurídico o legítimo, entendiéndose por el primero aquel que supone la titularidad de un derecho subjetivo, mientras que el legítimo no supone la existencia de ese derecho, sino que basta con encontrarse en una especial situación frente al ordenamiento jurídico.

36. De ese modo, hablamos de interés jurídico cuando el quejoso posea la titularidad de un derecho subjetivo, entendido como el conjunto de facultades



concretas atribuidas a la persona cuya situación se subsuma en la hipótesis de una norma subjetiva y a saber los atributos de este derecho son los siguientes: 1. Deben estar contenidos de las normas jurídicas; 2. El elemento determinante del concepto es el de la protección jurídica por medio de la acción ante los tribunales; y, 3. Existen derechos subjetivos establecidos de manera abstracta y general (leyes) y de manera individual en los actos jurídicos configuradores de la esfera jurídica concreta de los individuos.<sup>7</sup>

37. Por su parte, a lo largo del desarrollo jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha identificado al interés jurídico como aquel que implica **un perjuicio directo en la esfera jurídica del quejoso a partir de la titularidad de un derecho público subjetivo, es decir, resulta necesaria una lesión directa e inmediata en la persona o patrimonio del quejoso, situación que debe ser susceptible de apreciación objetiva.**<sup>8</sup>

38. Establecido lo anterior, a efecto de verificar el agravio personal y directo desde la óptica del interés jurídico, habría que distinguir la naturaleza del acto que se reclame en el juicio de amparo, es decir, si éste emana de un juicio, de un procedimiento seguido en forma de juicio o de la expedición de una norma general; y de ese modo, estar en aptitud de analizar en qué supuestos se tiene que acreditar el interés aducido.

39. Por tales motivos, en el caso en estudio, se tomarán en consideración los antecedentes de los asuntos sometidos a la potestad de los órganos contendientes, que si bien, advertimos diferencias fácticas, podemos indicar que en ambas litis constitucionales, los quejosos están sujetos a investigación penal, y tienen el carácter de inculpado o procesado por la probable comisión del delito de despojo.

<sup>7</sup> Schimill Ordóñez, Ulises y De Silva Nava, Carlos, "El interés legítimo como elemento de la acción de amparo", Isonomía, Núm. 3, abril de 2013, página 255.

<sup>8</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 111/2013, fallada el 5 de junio de 2014. Aprobado por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del apartado IX, relativo al criterio que debe prevalecer en la presente contradicción. La Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, ausentes.



40. Por ello, podemos partir de que en ambos casos los quejosos no se encontraban sujetos a procedimiento formalmente; no obstante, en el sistema tradicional de persecución de delitos, previo a la reforma constitucional que adopta el sistema procesal penal de carácter acusatorio oral, la averiguación previa es la primera etapa procedimental en la que el órgano del Estado encargado de la persecución de los delitos, le informa al inculpado las circunstancias y naturaleza de la imputación, para que pueda hacer efectivo su derecho a la defensa adecuada.

41. Por ello, la investigación en la averiguación previa corresponde la primera etapa del procedimiento penal e incluso las violaciones ocurridas en ésta son susceptibles de analizarse durante el proceso.

42. Partiendo de esa premisa, podemos concluir que cualquier persona sujeta a investigación o a un procedimiento penal por el delito de despojo, tiene interés jurídico para instar el juicio de amparo, contra actos relacionados con el bien inmueble materia del delito, dado que resulta evidente que sí se actualiza una afectación a los derechos del indiciado o inculpado, porque en todo caso podrían afectarle de manera directa las resoluciones, mandatos o acuerdos que se emitan ya sea en la indagatoria o en la causa penal.

43. En ese sentido, si en la averiguación previa o en la causa penal se dicta una orden de desalojo precautorio para restituir, de manera provisional a la parte agraviada el inmueble materia del delito de despojo, es innegable que el despojo del bien recae en contra del indiciado o procesado, lo que se traduce en una afectación directa a su esfera jurídica, lo que lo legitima para acudir a la instancia constitucional como quejoso, pues la resolución que ordena tal acto emana de una investigación o proceso penal instaurado en su contra.

44. Es importante recordar que el delito de despojo, se actualiza cuando el sujeto activo ocupa un inmueble ajeno, hace uso de él o ejerce un derecho real que no le pertenece; esto es, a través de ese tipo penal, el legislador sanciona la sustracción del patrimonio por medios no legítimos, del *corpus* y del *animus* que integran la posesión y no sólo uno de esos elementos, porque ambos en conjunto forman la figura genérica de ese delito.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Tesis 1a./J. 70/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 83, registro digital: 161324, de rubro y texto siguientes: "DESPOJO.



45. En ese orden de ideas, tratándose del delito de despojo, el bien jurídico tutelado no es el derecho de propiedad, sino el de posesión; por tanto, en la instauración del proceso penal y en su fallo no se decidirá a quién corresponde la propiedad del inmueble, ni que título de propiedad debe prevalecer, pues ello concierne, en todo caso, al Juez civil, por lo que el proceso penal únicamente se centrará a determinar si los hechos configuran el ilícito perseguido.

46. Por tanto, la investigación o causa penal de la que emana el acto reclamado se ocupará de comprobar si existe conducta dolosa para usurpar un derecho ajeno sobre un inmueble a través de su ocupación o uso, o de un derecho real, esto es, determinar si se sustituyó al poseedor en sus derechos.

SE ACTUALIZA ESTE DELITO AUNQUE EL DERECHO A LA POSESIÓN SEA DUDOSO O ESTÉ EN DISPUTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ).—Los artículos 191, fracción I y 192, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, abrogado, y el numeral 222, fracción I, del mismo ordenamiento vigente, al prever que comete el delito de despojo el que sin consentimiento de quien tenga derecho a otorgarlo o engañando a éste ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca, tutelan la posesión inmediata de los inmuebles, su propiedad y los derechos reales, lo cual conlleva implícita la figura de la posesión; y el legislador sanciona la sustracción del patrimonio por medios no legítimos, del corpus y del animus que integran la posesión y no sólo uno de esos elementos, pues ambos en conjunto forman la figura genérica de este delito. Ahora bien, para integrar el tipo penal del delito de despojo, es necesario que se presente la conducta dolosa de usurpar un derecho ajeno sobre un inmueble a través de su ocupación o uso, o de un derecho real, a fin de integrar la parte objetiva y subjetiva del tipo, expresada esta última en el querer y entender la conducta ilícita, esto es, la sustitución del poseedor en sus derechos. De manera que si se demuestra que en la fecha del hecho el pasivo estaba en posesión del inmueble —la cual ejerce por virtud de un título de propiedad— debe estimarse que el activo procede antijurídicamente si no obstante conocer tal circunstancia, dolosamente lo desconoce, realizando actos de ocupación sobre el inmueble, con independencia de ostentarse también como propietario, en tanto que los tribunales de materia diversa a la penal son los competentes para decidir a quién corresponde la propiedad del inmueble y, en consecuencia, el derecho a poseer; de ahí que aun ante la potencial existencia del derecho de propiedad a favor del activo sobre el inmueble objeto del delito, éste se actualiza ante la demostración del hecho posesorio de la parte que se dice ofendida y también propietaria del bien, en tanto que los artículos 192, primer párrafo, y 222, último párrafo, citados, prevén que las sanciones se impondrán aunque el derecho a la posesión sea dudoso o esté en disputa, sin que dicho supuesto sea un problema de naturaleza civil (por no tratarse de establecer el título de propiedad que debe prevalecer), porque la conducta del agente atenta contra la posesión que la ofendida ejerce legítimamente, lo que implica hacerse justicia por propia mano, lo cual está prohibido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que si el inculpado se estima con derechos sobre el inmueble, los tiene expeditos en la vía civil para exigirlos antes de obrar por cuenta propia, ocupando un inmueble en posesión de tercera persona, quien también cuenta con título que la ostenta como propietaria."



47. En tal virtud, es inconcuso que cuando el acto reclamado en el juicio de amparo tiene las características del que aquí se ha analizado, no es necesario acreditar ser propietario o poseedor del bien inmueble, puesto que la litis se concretará a analizar la constitucionalidad de la orden alegada y no a definir a quién le asiste el derecho de propiedad o posesión del predio. De ahí que, al Juez de amparo únicamente le corresponda verificar si ésta fue apegada a derecho y si no es violatoria de derechos humanos; para en su caso dejar insubsistente el acto reclamado y solicitar que se subsanen las violaciones a derechos fundamentales en las que se incurrió, o bien, ordenar las directrices bajo las cuales debe dictarse, sin ir más allá ni pretender definir el título de propiedad que debe prevalecer sobre el bien inmueble en disputa, pues como quedó asentado, tal designación le corresponde en todo caso, a un Juez en materia civil.

48. Además, esta Primera Sala destaca que el supuesto de procedencia del amparo contra dicha orden, quedó establecido en la contradicción de tesis 142/2002, en la que se sustentó que, cuando el acto reclamado se haga consistir en la resolución dictada por el Juez de proceso en la que, decreta la restitución provisional al ofendido de la posesión del predio materia del delito de despojo, es factible combatirla mediante el juicio de amparo indirecto ante un Juez de Distrito, en virtud de que se reúnen los requisitos de imposible reparación a que se refiere la Ley de Amparo.<sup>10</sup>

49. Por tanto, el tópico de procedencia del amparo como un acto de ejecución irreparable, quedó determinado en el precedente referido. Ahora, respecto de la acreditación del interés jurídico del quejoso en la instancia constitucional, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que éste se demuestra en el amparo indirecto con el solo hecho de que en su contra

<sup>10</sup> Tesis: 1a./J. 55/2003, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Primera Sala, Tomo XVIII, diciembre de 2003, Página 25, registro digital: 182599, de rubro y texto siguientes: "MEDIDAS PROVISIONALES. LAS DICTADAS POR EL JUEZ DEL PROCESO VINCULADAS A LA RESTITUCIÓN DE INMUEBLES RELACIONADOS CON EL DELITO DE DESPOJO, SON SUSCEPTIBLES DE SER IMPUGNADAS POR EL INCULPADO MEDIANTE EL JUICIO DE GARANTÍAS EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE AMPARO.—La resolución emitida en el incidente sobre restitución provisional de un inmueble materia del delito de despojo a favor del ofendido, encuadra dentro del concepto de acto de ejecución irreparable, dado que es patente que afecta de manera directa e inmediata derechos sustantivos del procesado poseedor del mismo, en tanto le priva de la facultad de usarlo y disfrutarlo todo el tiempo



se integre una indagatoria penal o se le instruya un proceso penal como probable responsable de la comisión del delito de despojo, respecto del bien inmueble materia de la posesión y cuya restitución provisional se ordena, que presuntamente ostenta de manera ilícita, sin que exista necesidad de acreditar la propiedad o posesión del predio con documento idóneo.

50. En ese contexto, queda resolver la pregunta de la contradicción, misma que versa de la siguiente manera:

**51. ¿Es necesario acreditar el interés jurídico con documento que ampare la propiedad o posesión del predio en el juicio de amparo indirecto, cuándo se reclama el mandamiento de restitución provisional en favor de la víctima del inmueble materia del delito de despojo y el quejoso tiene la calidad de indiciado o procesado dentro de la investigación o causa penal de la que emana dicha orden?**

52. La respuesta es en sentido **negativo**, porque para verificar el interés jurídico del quejoso basta con que acredite ser parte dentro de la causa penal, o bien, que en su contra se integra una averiguación previa, para que se acredite plenamente el interés jurídico con el que comparece al juicio de amparo a impugnar la orden de desposeimiento del inmueble objeto del delito de despojo.

53. En ese sentido, acreditar el interés jurídico a través de un documento que ampare la titularidad del bien, resulta innecesario en el juicio de amparo, porque basta con ser parte como indiciado o procesado de la investigación o causa penal de origen para tener por acreditado plenamente el interés jurídico, para efectos del juicio de amparo; en virtud de que, en la contienda constitucional ante el Juez de Distrito, si bien, se tiene la posibilidad de ofrecer pruebas, éstas estarían dirigidas a sustentar únicamente la inconstitucionalidad o ilegalidad del

---

que dure el proceso, lo cual no sería susceptible de repararse, pues aun cuando exista la posibilidad de que dicha medida pudiera ser modificada o revocada por alguna causa superveniente, como sería el caso de que se concediera al inculpado la protección constitucional contra la resolución de la Sala que confirmó el auto de formal prisión decretado al quejoso; de que pudiera prosperar algún incidente de desvanecimiento de datos; de que el afectado fuera absuelto en la sentencia definitiva; o bien, de que se le pudiera conceder el amparo promovido en la vía directa, en caso de serle adversos los fallos de primera y segunda instancias, esto no le restituiría de la afectación de que fue objeto por el tiempo en que esté en vigor la medida precautoria."



acto reclamado, ya que en el juicio de amparo no se decidirá si el quejoso tiene derecho de poseer el bien materia de la probable conducta ilícita.

54. Por tanto, si el imputado comparece al juicio de amparo a reclamar la orden de restitución del bien inmueble objeto del delito de despojo en favor de la parte agraviada, es innecesario que el amparista exhiba documento que ampare la propiedad o posesión de dicho predio, porque su interés jurídico queda acreditado plenamente con la afectación directa que sobre éste recae en la indagatoria o causa penal de donde emane el acto reclamado.

55. Conforme con las anteriores consideraciones, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el criterio que a continuación sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO PLENAMENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DEL INMUEBLE MATERIA DEL DELITO DE DESPOJO, ES SUFICIENTE QUE EL QUEJOSO TENGA LA CALIDAD DE INDI-CIADO O PROCESADO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA O CAUSA PENAL DE LA QUE EMANA EL ACTO RECLAMADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que cono-cieron de diversos amparos en revisión, sostuvieron un criterio distinto sobre la forma en que se acredita el interés jurídico en el amparo indirecto que promueva el inculpado o procesado contra la orden de restitución provisional en favor de la víctima, del bien inmueble objeto del delito de despojo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el interés jurídico en el juicio de amparo promovido en contra de la resolución que ordena la restitución provisional del inmueble materia del delito de despojo en favor de la víctima, se encuentra acreditado plenamente por el solo hecho de que el quejoso tenga la calidad de inculpado o procesado en la indagatoria o causa penal de la que emana el acto reclamado.

Justificación: Se arriba a esa conclusión en razón de que, si bien del artículo 107, fracción I, de la Constitución General se colige que para la promoción del juicio de amparo debe tenerse en consideración que éste se rige por el princi-



pio de instancia de parte agraviada, el cual refiere, por un lado, que no puede ser iniciado de manera oficiosa y, por otro, que quien lo solicite debe sufrir un agravio personal y directo respecto del acto que reclame, en el caso, resulta innecesario acreditar ese interés jurídico a través de un documento que ampare la titularidad del bien inmueble, sino que basta con ser parte de la investigación o causa penal de origen para tenerlo por plenamente acreditado, porque si bien en la contienda constitucional se tiene la posibilidad de ofrecer pruebas, éstas estarían dirigidas a sustentar únicamente la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, porque en dicha litis no se decidirá si el quejoso tiene derecho de poseer el bien materia del delito. Por tanto, si el imputado o procesado promueve juicio de amparo para reclamar la orden de restitución del bien inmueble objeto del delito de despojo en favor de la víctima, es innecesario que exhiba documento que ampare la propiedad o posesión de dicho predio, pues su interés jurídico queda acreditado con la afectación directa que sobre él recae en la indagatoria o causa penal de donde emana el acto reclamado."

56. 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.

57. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

## VI. Decisión

58. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada, ante la divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

59. Por tanto, con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitucional Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

## RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.



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 quinto apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése 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;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente); en contra de los emitidos por los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y 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 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.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO INDIRECTO. PARA ACREDITARLO PLENAMENTE CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN DEL INMUEBLE MATERIA DEL DELITO DE DESPOJO, ES SUFICIENTE QUE EL QUEJOSO TENGA LA CALIDAD DE INDICIADO O PROCESADO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA O CAUSA PENAL DE LA QUE EMANA EL ACTO RECLAMADO.**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos en revisión, sostuvieron un criterio distinto sobre



la forma en que se acredita el interés jurídico en el amparo indirecto que promueva el inculpado o procesado contra la orden de restitución provisional en favor de la víctima, del bien inmueble objeto del delito de despojo.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el interés jurídico en el juicio de amparo promovido en contra de la resolución que ordena la restitución provisional del inmueble materia del delito de despojo en favor de la víctima, se encuentra acreditado plenamente por el solo hecho de que el quejoso tenga la calidad de inculpado o procesado en la indagatoria o causa penal de la que emana el acto reclamado.

**Justificación:** Se arriba a esa conclusión en razón de que, si bien del artículo 107, fracción I, de la Constitución General se colige que para la promoción del juicio de amparo debe tenerse en consideración que éste se rige por el principio de instancia de parte agraviada, el cual refiere, por un lado, que no puede ser iniciado de manera oficiosa y, por otro, que quien lo solicite debe sufrir un agravio personal y directo respecto del acto que reclame, en el caso, resulta innecesario acreditar ese interés jurídico a través de un documento que ampare la titularidad del bien inmueble, sino que basta con ser parte de la investigación o causa penal de origen para tenerlo por plenamente acreditado, porque si bien en la contienda constitucional se tiene la posibilidad de ofrecer pruebas, éstas estarían dirigidas a sustentar únicamente la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto reclamado, porque en dicha litis no se decidirá si el quejoso tiene derecho de poseer el bien materia del delito. Por tanto, si el imputado o procesado promueve juicio de amparo para reclamar la orden de restitución del bien inmueble objeto del delito de despojo en favor de la víctima, es innecesario que exhiba documento que ampare la propiedad o posesión de dicho predio, pues su interés jurídico queda acreditado con la afectación directa que sobre él recae en la indagatoria o causa penal de donde emana el acto reclamado.

#### **1a./J. 48/2020 (10a.)**

Contradicción de tesis 49/2020. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la Paz, Baja California Sur. 19 de agosto de 2020. Mayoría de tres votos de



los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes: Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Horacio Vite Torres.

### **Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 443/2017, en el que determinó que cuando el quejoso es parte en un procedimiento del cual deriva el acto reclamado, el interés jurídico se justifica con ese solo hecho, aun tratándose de derechos patrimoniales, porque si el mandamiento de desposeimiento del bien inmueble emanado de una contienda penal se encuentra dirigido en contra del amparista, es inconcuso que se encuentra legitimado para alegar la inconstitucionalidad de dicho acto, porque se estaría afectando de manera directa e inmediata los derechos sustantivos del quejoso, en tanto que se le privaría de la facultad de usarlo y disfrutarlo durante el tiempo que dure la investigación; de modo que, de exigir al quejoso la acreditación de la titularidad del bien asegurado a fin de demostrar el interés jurídico dentro del juicio de amparo, se estaría requiriendo un elemento que ni siquiera es necesario demostrar en la causa penal para efectos de tipificar el delito de despojo; incluso se estaría abordando un tema que en todo caso podría ventilarse ante un juez civil a través de la vía correspondiente, dejando sin materia de análisis dicha vía; y,

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en la Paz, Baja California Sur, en apoyo al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 74/2013 (cuaderno auxiliar 414/2013), el cual dio origen a la tesis aislada XXVI.5o.(V Región) 5 P (10A.), de título y subtítulo: "AMPARO CONTRA LA MEDIDA PROVISIONAL DE RESTITUCIÓN O EL EMBARGO PRECAUTORIO DE BIENES CON MOTIVO DE LA COMISIÓN DE UN DELITO. LA CALIDAD DE INCULPADO EN LA CAUSA PENAL NO DEMUESTRA, POR SÍ SOLA, EL INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVERLO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 3, agosto de 2013, página 1521, con número de registro digital: 2004146.

Tesis de jurisprudencia 48/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de catorce de octubre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



**PRESCRIPCIÓN POSITIVA O USUCAPIÓN. EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA NO ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR POR PARTE DEL ACTOR LOS ATRIBUTOS DE LA POSESIÓN, AL REQUERIRSE DE OTRA U OTRAS PROBANZAS PARA SU CONSTATACIÓN (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE TLAXCALA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 317/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO, Y EL DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE JULIO DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. DISIDENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: ANA MARÍA GARCÍA PINEDA.

### III. Competencia

11. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia civil competencia de la Primera Sala.

### IV. Legitimación

12. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución



Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (antes Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito), con sede en la ciudad de Apizaco, Tlaxcala.

## V. Criterios denunciados

13. En el presente apartado se dará cuenta de los antecedentes procesales, por los que derivaron los criterios contendientes de los Tribunales Colegiados que pudieran dar lugar a una contradicción de tesis.

### A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (antes Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito)

#### Sentencia dictada en el amparo directo 731/2015

##### Antecedentes procesales

14. **Juicio ordinario civil.** \*\*\*\*\* promovió juicio ordinario civil de usucapción, en contra de \*\*\*\*\* , así como de quien o quienes se creyeran con derecho respecto de una fracción de la casa \*\*\*\*\* ubicada en la población de \*\*\*\*\* , Tlaxcala.

15. El actor refirió como hechos de su demanda, entre otros, que el dieciséis de agosto de mil novecientos noventa celebró contrato de cesión de derechos de posesión, en el que el actor fue cesionario y el demandado cedente, respecto del inmueble señalado; lo anterior, ante la fe del notario público número \*\*\*\*\* del Distrito de Hidalgo, Tlaxcala, generándose el instrumento notarial \*\*\*\*\* de treinta de septiembre de dos mil trece; que a partir de la celebración del contrato de cesión, el demandado le entregó la posesión inmediata del inmueble en cita y desde entonces se ha conducido a título de dueño, es decir, de manera civil, en forma pacífica, continua, pública y de buena fe; y que el inmueble se encontraba inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Tlaxcala a nombre del demandante.

16. El Juez Civil de Hidalgo, Tlaxcala, emplazó al demandado, quien dio contestación a la demanda planteada en su contra, expresando que se allanaba



a la misma, reconociendo como ciertos los hechos narrados por el accionante. La actora aportó diversas probanzas, entre ellas, la testimonial, la cual no le fue admitida por no ofrecerla oportunamente.

17. Seguido el juicio, el Juez de primera instancia emitió sentencia el veintiocho de noviembre de dos mil catorce, en la que determinó que el actor no justificó los elementos constitutivos de su acción de usucapión, por lo que absolvió al demandado de las prestaciones reclamadas.

18. **Apelación.** Inconforme, el actor interpuso recurso de apelación, el cual resolvió la Sala relativa en el sentido de confirmar la sentencia de primera instancia.

19. **Amparo directo.** En desacuerdo la parte actora promovió juicio de amparo, el cual fue del conocimiento del Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito), quien lo registró bajo el toca 731/2015 y, en sentencia de diez de febrero de dos mil diecisiete, determinó negar el amparo solicitado.

#### *Argumentación de la sentencia*

20. En lo que atañe a la materia de la presente contradicción de tesis, el Tribunal Colegiado consideró que, contrario a lo que aducía el quejoso, la Sala de apelación sí fundamentó su sentencia al invocar los artículos 306, 425, 426, 478, 479 y 541 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala, precisando como motivación que los agravios resultaban en una parte infundados y en la otra fundados pero inoperantes, porque se trataba de un inmueble distinto, pero que aun considerando que el instrumento se refiriera al mismo predio reclamado sólo se demostraría la entrega jurídica o virtual, no la entrega material de la posesión, y aun con la confesión obtenida a través del allanamiento del demandado y el resto de las documentales aportadas, no se demostraba la calidad de la posesión.

21. En parte de sus conceptos de violación el quejoso adujo que la Sala omitió adminicular el escrito de demanda con el de allanamiento, en lo conducente a la calidad de la posesión. Agregó que en el capítulo de hechos de la demanda señaló que, a partir de la firma del contrato de cesión de derechos



posesorios, se le daba la posesión material del inmueble, así como el acceso, uso y disfrute del mismo, a lo que legalmente se allanó la parte demandada, por tanto, se acreditó la calidad de la posesión.

22. El Tribunal Colegiado consideró que si bien era verdad que la Sala no hizo una ponderación adminiculada de los hechos narrados en la demanda, con el escrito de allanamiento y el contrato de cesión de derechos posesorios, pues aun cuando estableció que la confesión obtenida a través del allanamiento sólo contribuía para demostrar hechos propios, así como que con el instrumento notarial de cesión de derechos y diversas documentales públicas, no se acreditaba la calidad de la posesión que afirmó tener el accionante, además de que no emitió pronunciamiento alguno sobre los hechos narrados por el quejoso en su demanda y si los mismos quedaban demostrados con los indicados medios de prueba.

23. Sin embargo, aun cuando resultaba fundado lo argumentado por el quejoso, el concepto de violación resultaba inoperante, si se tomaba en cuenta que correspondía a éste –actor del juicio– la demostración de los hechos narrados en la demanda en cuanto a los atributos de la posesión y, por ende, la demostración del citado elemento de la acción de prescripción positiva.

24. Consecuentemente, como lo estableció la Sala de apelación, con las pruebas consistentes en el instrumento notarial de cesión de derechos posesorios, diversas documentales públicas, así como la confesión judicial derivada del allanamiento del demandado, no se puede tener por acreditados los hechos de la demanda en lo concerniente a los atributos de la posesión, consistentes en que sea civil, pacífica, continua, pública y de buena fe.

25. Por tanto, era correcto que la Sala responsable no otorgara eficacia convictiva a la confesión judicial derivada del allanamiento en cuestión, pues con ella no se justifican los atributos de la posesión que ostentó el actor del juicio respecto del inmueble controvertido, en atención al artículo 285 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala.

26. Además de que de los artículos 235 y 477 del citado código se desprende que el actor invariablemente debe demostrar su acción, ya que, de lo contrario, será absuelta la contraparte.



27. De acuerdo con lo expuesto, la circunstancia de que el demandado se haya allanado a la demanda no exime al accionante de justificar su acción y al tribunal de alzada de analizar las prestaciones reclamadas, a efecto de establecer su procedencia conforme a las pruebas aportadas, conforme lo que disponen los artículos 1128, 1151, 1152, 1173, 1186, 1187 y 1199 del Código Civil del Estado de Tlaxcala.

28. Cita como apoyo el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, de rubro: "PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS AGRARIOS. EL SOLO ALLANAMIENTO POR PARTE DE LOS INTEGRANTES DEL COMISARIADO EJIDAL, NO LA HACE PROCEDENTE."

29. En una parte más de sus conceptos de violación, el quejoso aduce que la Sala de apelación no atendió los diversos criterios jurisprudenciales que citó como apoyo a su agravio relativo. Si bien resulta fundado su argumento, el Tribunal Colegiado consideró que el mismo devenía inoperante, porque a ningún fin práctico conduciría conceder el amparo para que la Sala se pronunciara sobre ese aspecto omitido, si se toma en cuenta que los criterios invocados no los comparte ese tribunal, ni resultan aplicables al caso concreto.

30. Es así, pues en atención a la legislación procesal civil del Estado de Tlaxcala, corresponde al actor la demostración del elemento relativo a los atributos de la posesión en la acción de usucapión.

31. Ya que el hecho de que el demandado se haya allanado a la demanda, sólo se trataba de una confesión sobre hechos propios, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 285 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala, pero que, al margen de su alcance probatorio, el actor estaba obligado a demostrar los elementos de su acción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 235 del propio cuerpo de leyes, lo que no logró demostrar con las pruebas aportadas al juicio.

32. Por tales razones, el órgano colegiado no comparte el criterio sustentado en la tesis aislada II.2o.C.258 C, por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, de rubro: "USUCAPIÓN. EL ALLANAMIENTO



A LA DEMANDA ES APTO PARA DEMOSTRAR LA POSESIÓN POR PARTE DEL ACTOR Y SUS DEMÁS ATRIBUTOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)."

33. Finalmente, por lo que respecta a la tesis II.1o.C.T.73 C, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Segundo Circuito, de rubro: "USUCAPIÓN. LA CONFESIÓN FICTA DEL DEMANDADO SIN PRUEBA QUE LA CONTRADIGA, ES APTA PARA ESTIMAR PRESUNTIVAMENTE PROBADA LA POSESIÓN ADUCIDA POR EL ACTOR."

34. El Tribunal Colegiado señala que, además de las razones que ya expuso, dicho criterio no se refiere al allanamiento de la demanda, sino a la confesión ficta derivada de su falta de contestación, lo que no aconteció en la especie, pues como se ha señalado en el caso, el demandado \*\*\*\*\*, sí contestó la demanda de usucapión planteada por \*\*\*\*\* y se allanó a las prestaciones reclamadas; empero, dicho allanamiento se reduce a una confesión judicial de hechos propios, la cual no es suficiente para justificar los elementos de la acción, entre ellos, la totalidad de los atributos que debe tener la posesión de quien pretende usucapir.

35. Esto es, que los atributos de la posesión se encuentran vinculados a la demostración de que se ha ejercido la posesión a nombre propio y a título de dueño, en forma pública, pacífica, continua y de buena fe, por el tiempo que marca la ley, lo que evidencia la necesidad de que se ofrezcan diversos medios de prueba directos e idóneos para su demostración, y no se logra con el solo allanamiento del demandado ni a propósito de la confesión ficta derivada de la falta de contestación a la demanda, pues ello no es suficiente para justificar la calidad de la posesión que ostenta el actor del juicio respecto del inmueble controvertido.

36. Citó como apoyo la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "POSESIÓN. LA PRUEBA IDÓNEA PARA ACREDITARLA ES LA TESTIMONIAL."

37. En virtud de sus razonamientos, determinó que era procedente realizar la denuncia correspondiente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



## B. Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito

### Sentencia dictada en el amparo directo 61/2017

#### *Antecedentes procesales:*

38. **Juicio ordinario civil.** \*\*\*\*\* demandó de \*\*\*\*\* y del director del Registro Público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, la declaratoria de que operó a su favor la prescripción positiva respecto de diverso bien inmueble; que la sentencia que declare procedente la acción de prescripción positiva se inscriba en el Registro Público relativo para que sirva de título de propiedad a su favor y se cancele la inscripción existente a nombre de \*\*\*\*\*; y el pago de gastos costas.

39. La Juez Civil de la Ciudad de México emplazó a los codemandados. El Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la Ciudad de México, a través de su subdirector de lo Contencioso y Amparos, contestó la demanda y opuso las excepciones y defensas que consideró conducentes.

40. El codemandado \*\*\*\*\* falleció, por lo que la Juez del conocimiento tuvo como codemandada a la sucesión a bienes del citado y ordenó emplazarla a través de su albacea \*\*\*\*\* , quien fue declarado como único y universal heredero de la referida sucesión.

41. La Juez civil tuvo por allanada a la parte demandada respecto de las prestaciones de la parte actora.

42. Seguido el juicio, la Juez civil emitió sentencia en la que determinó que resultó procedente la vía ordinaria civil en la que la parte actora no probó su acción y el demandado se allanó a la demanda y el registrador público contestó la demanda; en consecuencia, absolvió a los codemandados y no condenó en costas.

43. **Apelación.** Inconforme, la actora interpuso recurso de apelación, el cual resolvió la Sala relativa en el sentido de que resultó parcialmente fundado



pero inoperante el recurso de apelación; confirmó la sentencia recurrida y condenó a la actora al pago de gastos y costas.

44. **Amparo directo.** En desacuerdo, la parte actora promovió juicio de amparo, el cual fue del conocimiento del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien lo registró con el número 61/2017 y en sentencia de dieciocho de enero de dos mil dieciocho resolvió conceder el amparo a la quejosa.

45. En lo que atañe a la materia de la presente contradicción de tesis, el Tribunal Colegiado consideró que fue incorrecto lo determinado por la Sala de apelación, en el sentido de que el hecho de que el codemandado se allanara a la demanda, no por ello se satisfacían los requisitos relativos a que la posesión del inmueble ha sido pública, pacífica y continua, pues tal figura constituye una forma procesal autocompositiva que se caracteriza porque el demandado somete su propio interés al del actor a fin de dar solución a la controversia de manera pronta y menos onerosa resultando beneficiados ambos contendientes.

46. Además, señaló la Sala responsable que la confesión constituye el reconocimiento expreso o tácito que hace una de las partes de hechos que le son propios y que le pueden perjudicar, por ello, la circunstancia de que el codemandado contestara como cierto determinado hecho, al no ser un hecho propio del demandado y tratándose de requisitos que la ley establece deben ser demostrados por la parte actora para la procedencia de la acción ejercitada, por lo anterior es que con el allanamiento no se pudieron tener por acreditados fehacientemente los requisitos de referencia. La Sala del conocimiento citó como apoyo las tesis de rubros: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. PARA QUE PROSPERE, DEBE PROBARSE QUE LA POSESIÓN REÚNE LOS REQUISITOS DE SER PÚBLICA, PACÍFICA Y CONTINUA, AL NO PODER PRESUMIRSE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN)." y "PRESCRIPCIÓN, PROPIEDAD POR, REQUISITOS QUE DEBEN REUNIRSE PARA ADQUIRIR LA."

47. Antes de verter los razonamientos por los cuales el Tribunal Colegiado no compartió lo determinado por la Sala de apelación, adujo que se encontraban firmes las consideraciones que expuso la Sala consistentes en que la actora demostró contar con justo título, toda vez que la parte a quien perjudica, es



decir, la sucesión demandada, no promovió juicio de amparo directo en contra de la sentencia reclamada; en consecuencia, el Tribunal Colegiado sólo atendió los conceptos de violación por los que la quejosa contravirtió las consideraciones de la Sala responsable respecto a que la actora no demostró haber poseído el inmueble cuya prescripción pretendía de manera pacífica, continua y pública.

48. El órgano colegiado determinó que los argumentos de la parte quejosa eran fundados y suficientes para conceder el amparo, pues contrario a lo resuelto por la Sala de apelación, la quejosa sí satisfizo los requisitos previstos en el artículo 1,151 del Código Civil aplicable para la Ciudad de México<sup>1</sup> para la posesión necesaria para la prescripción positiva.

49. Lo anterior, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 274 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México,<sup>2</sup> el allanamiento de la sucesión demandada tiene el alcance de tener por cierto que la posesión de la actora sobre el inmueble materia del juicio ha sido pacífica, continua y pública.

50. Ello, al estimar el Tribunal Colegiado que el allanamiento de la sucesión enjuiciada fue suficiente para tener como un hecho indiscutible que la posesión de la actora sobre el bien inmueble materia de la prescripción ha sido pacífica, continua y pública, pues no existió oposición de la demandada en ese aspecto ni en ningún otro, sino por el contrario, reconoció y aceptó tanto la pretensión del actor como los hechos que éste narró; por lo que, ante la inexis-

<sup>1</sup> "Artículo 1,151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:

"I. En concepto de propietario;

"II. Pacífica;

"III. Continua;

"IV. Pública."

<sup>2</sup> "Artículo 274

"Cuando el demandado se allane a la demanda en todas sus partes o manifestando el actor su conformidad con la contestación de ella, se citará para sentencia, previa ratificación del escrito correspondiente ante el Juez de los autos si se trata de juicio de divorcio, sin perjuicio de lo previsto en la parte final del artículo 271.

"En caso del allanamiento judicial expreso que afecte a toda la demanda, produce el efecto de que el Juez otorgue en la sentencia un plazo de gracia al deudor después de efectuado el secuestro y a reducir las costas."



tencia de controversia, debe tenerse como cierto que la posesión fue en tales términos.

51. Refiere el órgano federal que no desconoce la existencia de la jurisprudencia PC.I.C. J/51 C (10a.) del Pleno en Materia Civil de ese Circuito, de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL JUSTO TÍTULO O TÍTULO SUBJETIVAMENTE VÁLIDO ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR PRESUNTIVAMENTE (PRESUNCIÓN HUMANA) QUE LA POSESIÓN SE ADQUIRIÓ EN FORMA PACÍFICA, PERO PARA DEMOSTRAR QUE SE HA CONSERVADO ASÍ POR EL TIEMPO QUE EXIGE LA LEY PARA QUE AQUÉLLA OPERE, ES NECESARIO ADMINICULARLO CON OTROS MEDIOS DE PRUEBA."

52. Sin embargo, en dicha jurisprudencia el Pleno en Materia Civil de ese Circuito estableció, entre otras cosas, que para probar que la posesión se ha mantenido en forma pacífica durante el plazo exigido para que opere la prescripción, el justo título genera sólo un indicio de dicha circunstancia y será necesario adminicularlo con otros medios de prueba que generen la convicción plena al juzgador de que quien entró a poseer en forma pacífica la ha conservado con tal cualidad durante el lapso necesario para usucapir.

53. No obstante, en el caso, fue el allanamiento de la sucesión demandada lo que permitió arribar a la convicción de que la posesión que detenta la actora sobre el inmueble materia de la prescripción ha sido pacífica, continua y pública, por lo que el criterio aquí sostenido no se opone a lo determinado en la jurisprudencia transcrita. Pues en el propio escrito de allanamiento la demandada manifestó puntualmente que todos los hechos son ciertos.

54. Señala el Tribunal Colegiado que aun cuando las pruebas testimoniales por sí solas podrían estimarse insuficientes para demostrar que la posesión que la actora ha detentado sobre el inmueble cuya prescripción pretende, ha sido pacífica, continua y pública; lo cierto es que su valoración no debe hacerse de manera aislada, sino en conjunto con los diversos medios de convicción que obran en autos.

55. Máxime que la posesión en forma pacífica, continua y pública puede acreditarse presuntivamente cuando el demandado no la ha discutido, como en el caso acontece, pues implícitamente reconoce esas condiciones de la posesión.



56. Cabe señalar que en el punto tres de los efectos de la concesión de amparo, el órgano federal instruyó que debían examinarse los agravios expresados por la apelante sobre la base de que el allanamiento de la sucesión enjuiciada fue suficiente para tener como un hecho indiscutible que la posesión de la actora sobre el bien inmueble materia de la prescripción ha sido pacífica, continua y pública.

57. De la conclusión alcanzada en el amparo directo en cita derivó la tesis I.12o.C.27 C (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL ALLANAMIENTO DE LA PARTE DEMANDADA ES SUFICIENTE PARA TENER POR CIERTO QUE LA POSESIÓN HA SIDO DE MANERA PACÍFICA, CONTINUA Y PÚBLICA (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO). Conforme al artículo 274 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, a través del allanamiento la parte demandada manifiesta su conformidad con las pretensiones de la actora y el reconocimiento de los hechos en que se sustenta, lo cual genera que la controversia en realidad sea inexistente. Sobre esa base, el allanamiento es suficiente para tener como un hecho indiscutible que la posesión de la parte actora sobre el bien inmueble materia de la prescripción ha sido pacífica, continua y pública, pues al no haber existido oposición en ese aspecto, sino aceptación y reconocimiento tanto de la pretensión de la parte actora como de los hechos en que la sustentó, deben tenerse como ciertos los referidos requisitos necesarios para que opere la prescripción adquisitiva."<sup>3</sup>

## VI. Existencia de la contradicción

58. Antes de abordar el rubro relativo a la existencia de la contradicción de tesis, es necesario hacer mención al acuerdo de veintiocho de noviembre de dos

<sup>3</sup> Décima Época. Registro digital: 2016469. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 52, Tomo IV, marzo de 2018, materia civil, tesis I.12o.C.27 C (10a.), página 3436 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas».



mil dieciocho, por el cual, la entonces presidenta de esta Primera Sala tuvo al Pleno del Décimo Séptimo Circuito remitiendo copias certificadas de la resolución de nueve de octubre del citado año, emitida en la contradicción de tesis 4/2017 de su índice, y del voto particular de la Magistrada María del Carmen Cordero Martínez, adscrita al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Séptimo Circuito, así como informando que el tema tratado en la citada contradicción de tesis guarda relación con el presente asunto.

59. Al respecto, se precisa que esta Primera Sala considera que la contradicción de tesis 4/2017 y el voto particular antes referidos, no pueden integrarse a la presente contradicción derivado de las consideraciones siguientes:

60. En primer lugar, se debe traer a colación los siguientes preceptos de la Ley de Amparo:

"Artículo 215. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución."

"Artículo 216. La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o por los Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia por contradicción se establece por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Plenos de Circuito."

"Artículo 225. La jurisprudencia por contradicción se establece al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito, en los asuntos de su competencia."

"Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"I. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus Salas;

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas



entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y,

"III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a las que se refiere la fracción I del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el procurador general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."



61. De ello se sigue que una forma o sistema de integración de jurisprudencia es mediante una contradicción de tesis, cuya finalidad es preservar la unidad de interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, decidiendo los criterios que deben prevalecer cuando existe oposición entre los que sustenten los mencionados órganos jurisdiccionales en torno a un mismo problema legal.

62. Sin embargo, para que alguno de los órganos facultados para resolver una contradicción de tesis esté en aptitud para pronunciarse al respecto, **es requisito ineludible que exista una denuncia** por alguna parte legitimada.

63. Así, con tal denuncia se activa la instancia respectiva para la resolución de la contradicción de tesis; sin embargo, previamente, el órgano resolutor solicita a los Tribunales Colegiados rindan un informe respecto a si su criterio sigue vigente, remitan copia de su resolución o, en caso de haber superado el criterio, la ejecutoria que contenga el nuevo.

64. Así, una vez rendidos los informes y enviadas las ejecutorias, es dable entender que la litis de la contradicción de tesis, que inició ineludiblemente con una denuncia, ha sido integrada.

65. Por tanto, no resulta factible integrar diversas ejecutorias que se manden por otros órganos, pues en todo caso tienen la facultad de iniciar una denuncia, aunado a que el denunciante originario especificó cuál criterio consideró discrepante. De aceptar lo contrario, las contradicciones de tesis podrían integrarse por un número sin fin de criterios ante el conocimiento de alguna de las partes legitimadas de que cierto tema está pendiente de resolverse en una contradicción de tesis.

66. Máxime que, en el caso, la presente contradicción de tesis se encontraba debidamente integrada cuando el Pleno de Circuito remitió su ejecutoria y el voto particular.

67. Caso contrario cuando, si del contenido del acuerdo emitido por el presidente de una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determinó la competencia de aquélla para conocer del asunto, se



aprecia que éste consideró también la posible contradicción con los criterios sustentados por otros tribunales no mencionados en la denuncia original. Tal como se desprende de la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de rubro siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL EXPEDIENTE RELATIVO DEBE QUEDAR INTEGRADO TANTO POR LOS CRITERIOS CONTRADICTORIOS MENCIONADOS EN LA DENUNCIA ORIGINAL COMO POR LOS SEÑALADOS POR EL PRESIDENTE DE ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINÓ LA COMPETENCIA DE AQUÉLLA PARA CONOCER DEL ASUNTO."<sup>4</sup>

68. En atención a lo expuesto, esta Primera Sala considera que la contradicción de tesis 4/2017 y el voto particular remitidos por el Pleno del Décimo Séptimo Circuito no pueden integrarse a la presente contradicción de tesis.

69. Similares consideraciones se vertieron en la contradicción de tesis 245/2017, fallada por esta Primera Sala en sesión de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.

70. Precisado lo anterior y una vez que se determinó que la presente contradicción de tesis únicamente involucra la contradicción de criterios entre el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (antes Tribunal Colegiado

---

<sup>4</sup> Con rubro, texto y datos de identificación siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL EXPEDIENTE RELATIVO DEBE QUEDAR INTEGRADO TANTO POR LOS CRITERIOS CONTRADICTORIOS MENCIONADOS EN LA DENUNCIA ORIGINAL COMO POR LOS SEÑALADOS POR EL PRESIDENTE DE ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL ACUERDO POR EL QUE SE DETERMINÓ LA COMPETENCIA DE AQUÉLLA PARA CONOCER DEL ASUNTO.— Aun cuando en el oficio de denuncia de una posible contradicción de tesis aparezca que ésta deriva de los criterios sustentados por determinados Tribunales Colegiados de Circuito, si del contenido del acuerdo emitido por el presidente de una de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determinó la competencia de aquélla para conocer del asunto, se aprecia que éste consideró también la posible contradicción con los criterios sustentados por otros tribunales no mencionados en la denuncia original, es indudable que, con fundamento en el artículo 197-A de la Ley de Amparo, debe tenerse por hecha la denuncia respectiva en ese sentido, ya que los Ministros del Máximo Tribunal de la República están facultados para denunciar la contradicción de tesis que estimen existe, por lo que el expediente de contradicción de tesis debe quedar integrado con todos los criterios considerados como contradictorios.". Novena Época. Registro digital: 186635. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, materia común, tesis 2a. LXXVIII/2002, página 447.



del Vigésimo Octavo Circuito) y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, se procede al estudio de la existencia de la contradicción.

71. Para ello, como cuestión previa, es importante señalar que, conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales.

72. Pues esta Primera Sala estima que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales, a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>5</sup> y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>6</sup>

73. Así, 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

<sup>5</sup> Tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, tesis aislada, registro digital: 205420, página 35.

<sup>6</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, «con número de registro digital: 164120».



una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

74. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente *cada uno de los procesos interpretativos involucrados*—y no tanto los resultados que ellos arrojen—, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas—no necesariamente contradictorias en términos lógicos— aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación—no en los resultados— adoptados por los tribunales contendientes, entonces, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones



a) 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.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y que sobre ese mismo punto de derecho los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

75. **Primer requisito:** Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los amparos directos que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

---

jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impediría 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." Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.



76. Ello es así, porque el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (antes Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito), al resolver el amparo directo 731/2015, determinó que los atributos de la posesión se encuentran vinculados a la demostración de que se ha ejercido la posesión a nombre propio y a título de dueño, en forma pública, pacífica, continua y de buena fe, por el tiempo que marca la ley, lo que evidencia la necesidad de que se ofrezcan diversos medios de prueba directos e idóneos para su demostración, y no se logra con el solo allanamiento del demandado ni a propósito de la confesión ficta derivada de la falta de contestación a la demanda, pues ello no es suficiente para justificar la calidad de la posesión que ostenta el actor del juicio respecto del inmueble controvertido.

77. Refiere que el hecho de que el demandado se haya allanado a la demanda, sólo se trataba de una confesión sobre hechos propios, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 285 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Tlaxcala, pero que, al margen de su alcance probatorio, el actor estaba obligado a demostrar los elementos de su acción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 235 del propio cuerpo de leyes.

78. Por su parte, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 61/2017, sostuvo que el allanamiento de la sucesión enjuiciada era suficiente para tener como un hecho indiscutible que la posesión de la actora sobre el bien inmueble materia la prescripción ha sido pacífica, continua y pública, pues no existió oposición de la demandada en ese aspecto ni en ningún otro, sino por el contrario, reconoció y aceptó tanto la pretensión del actor como los hechos que éste narró; por lo que ante la inexistencia de controversia debía tenerse como cierto que la posesión fue en tales términos.

79. Adujo que no desconocía la jurisprudencia del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, que señala que el justo título o título subjetivamente válido para la prescripción adquisitiva era suficiente para acreditar presuntivamente que la posesión del bien se adquirió en forma pacífica, pero para demostrar que se ha mantenido en ese estado se requiere adminicular con otros medios de prueba.



80. No obstante, en el caso, el allanamiento de la sucesión le permitía arribar a que la posesión de la actora había sido pacífica, continua y pública, pues en el propio escrito de allanamiento la demandada manifestó que todos los hechos eran ciertos. Máxime que los requisitos referidos podían acreditarse presuntivamente cuando el demandado no lo ha discutido, pues implícitamente reconoce esas condiciones de la posesión.

81. Los anteriores razonamientos conllevaron a la generación de la tesis, de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL ALLANAMIENTO DE LA PARTE DEMANDADA ES SUFICIENTE PARA TENER POR CIERTO QUE LA POSESIÓN HA SIDO DE MANERA PACÍFICA, CONTINUA Y PÚBLICA (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO)."

82. **Segundo requisito:** Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.

83. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el segundo requisito para la existencia de un toque de diferendo entre los criterios contendientes queda debidamente cumplido, toda vez que el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (antes Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito), al emitir su resolución en el amparo directo 731/2015, determinó que los atributos de la posesión se encuentran vinculados a la demostración de que se ha ejercido la posesión a nombre propio y a título de dueño, en forma pública, pacífica, continua y de buena fe, por el tiempo que marca la ley, lo que evidencia la necesidad de que se ofrezcan diversos medios de prueba directos e idóneos para su demostración, y no se logra con el solo allanamiento del demandado ni a propósito de la confesión ficta derivada de la falta de contestación a la demanda, pues ello no es suficiente para justificar la calidad de la posesión que ostenta el actor del juicio respecto del inmueble controvertido.

84. Por su parte, el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al emitir resolución en el amparo directo 61/2017, contrario a lo determinado por el órgano jurisdiccional antes referido, consideró que el allanamiento de la parte demandada era suficiente para tener como un hecho



indiscutible que la posesión de la actora sobre el bien inmueble materia de la prescripción había sido pacífica, continua y pública, toda vez que la demandada en su escrito manifestó que todos los hechos eran ciertos y si no discutió la acreditación de los requisitos de referencia, entonces, implícitamente reconoce esas condiciones de la posesión.

85. Razones las anteriores que se plasmaron en la tesis, de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL ALLANAMIENTO DE LA PARTE DEMANDADA ES SUFICIENTE PARA TENER POR CIERTO QUE LA POSESIÓN HA SIDO DE MANERA PACÍFICA, CONTINUA Y PÚBLICA (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO)."

86. Así, conforme a lo expuesto, esta Primera Sala considera que de los razonamientos jurídicos anteriores se actualiza un cuestionamiento jurídico consistente en determinar **si para la prescripción positiva y la usucapión es suficiente el allanamiento a la demanda para demostrar por parte del actor los atributos de la posesión o se requiere de otros diversos medios de prueba.**

87. Para estimar la existencia de la contradicción de tesis, no obsta que los Tribunales Colegiados contendientes partieran del análisis a diversos Códigos Civiles Estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), puesto que lo relevante en el presente asunto es que los órganos contendientes atendieron a la misma problemática en estudio, ya que los artículos correspondientes a cada norma son de similar contenido jurídico,<sup>8</sup> como se muestra a continuación:

<sup>8</sup> Es aplicable en lo conducente la tesis 1a. LXI/2012 (10a.), de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "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.". Décima Época. Registro digital: 2001867. Instancia: Primera Sala. Tipo de 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.



Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito	Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito
Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	Código Civil para el Distrito Federal
<p>"Artículo 1186. La posesión necesaria para usucapir debe ser:</p> <p>I. Civil;</p> <p>II. Pacífica;</p> <p>III. Continua;</p> <p>IV. Pública."</p> <p>"Artículo 1199. El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por este código para adquirirlos por usucapión, puede promover juicio contra el propietario, a fin de que se declare que el actor ha adquirido, por ende, la propiedad. El juicio se seguirá contra quien aparezca como propietario de esos bienes o derechos en el Registro Público, o, en su defecto, en las oficinas catastrales; ..."</p> <p>"Artículo 1124. Posesión es la tenencia de un bien corpóreo con el ánimo de actuar respecto de él como propietario."</p>	<p>"Artículo 1,151. La posesión necesaria para prescribir debe ser:</p> <p>I. En concepto de propietario;</p> <p>II. Pacífica;</p> <p>III. Continua;</p> <p>IV. Pública."</p> <p>"Artículo 1,156. El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por este código para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido, por ende, la propiedad."</p>

88. Como se observa de la anterior transcripción, los Tribunales Colegiados contendientes atendieron a diferentes normas para dar respuesta a la temática que les fue planteada, de las que se aprecia que en el primer artículo que se transcribe de cada uno de los códigos citados, por lo que concierne a la entidad Distrito Federal (ahora Ciudad de México), refiere a la posesión necesaria para prescribir, mientras que el Código Civil de Tlaxcala atiende a la posesión necesaria para usucapir; sin embargo, este Tribunal Constitucional ya ha determinado que la "prescripción adquisitiva", también se conoce como "usuca-



pión" o "prescripción positiva";<sup>9</sup> en consecuencia, aunque se trata de diversos términos, se está ante el mismo supuesto.

89. Asimismo, se advierte que el Código Civil del Distrito Federal difiere del Código Civil de Tlaxcala en uno de los atributos que se requieren para satisfacer la posesión necesaria para prescribir; sin embargo, ello no incide, porque la mayor parte de los atributos es coincidente y el tema que deberá resolverse en la presente contradicción de tesis no atiende a cuáles deben ser tales atributos requeridos, sino, en si el allanamiento a la demanda es suficiente para demostrar por parte del actor la satisfacción de los atributos de referencia.

90. Precisado lo anterior, se retoma el cuestionamiento jurídico sujeto a análisis en la presente contradicción de tesis referente a **si para la prescripción positiva y la usucapión es suficiente el allanamiento a la demanda para demostrar por parte del actor los atributos de la posesión o se requiere de otros diversos medios de prueba.**

91. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta resolución.

92. Para dilucidar la contradicción de tesis que nos ocupa y atender a la totalidad de la problemática planteada, es necesario hacer un estudio previo de la prescripción adquisitiva y atributos para adquirir la calidad de propietario de un inmueble; prueba confesional; allanamiento; valoración probatoria; y, criterios que ha emitido este Alto Tribunal respecto al acreditamiento de los atributos para adquirir la calidad de propietario de un inmueble por prescripción positiva o usucapión.

### **Prescripción adquisitiva y atributos para adquirir la calidad de propietario de un inmueble**

93. Este tema ya fue desarrollado en la contradicción de tesis 204/2014, en la que se razonó lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Determinación que se sustentó en la contradicción de tesis 204/2014, resuelta por esta Primera Sala, en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce.



94. La prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el *derecho real de propiedad* respecto de una cosa, mediante la posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño, por el tiempo que establezca la normatividad aplicable.

95. Por su parte, el *derecho de propiedad* implica un poder jurídico directo sobre la cosa para aprovecharla totalmente. Es el derecho real que otorga la mayor potestad jurídica en relación con un bien. Los otros derechos reales sólo comprenden formas de aprovechamiento parcial.

96. Ahora bien, se ha considerado que el abandono de un bien por parte del propietario, por un periodo prolongado de tiempo, en nada beneficia a la colectividad. Por ello, el derecho ha optado por reconocer en esos casos el carácter de propietario a aquellas personas que sí ejerzan los derechos inherentes al derecho de propiedad sobre los bienes que han sido abandonados por sus dueños, sujeto al cumplimiento de diversos requisitos.

97. Así, se han reconocido dos tipos de fundamentos para la prescripción adquisitiva:<sup>10</sup> uno de *carácter subjetivo*, que justifica la pérdida de la propiedad respecto de un bien debido al abandono, actitud omisiva o desinterés de su titular, manifestado a través del no uso de cualquiera de las facultades derivadas de dicho derecho o la negligencia ante la noticia de la existencia de un poseedor ajeno en concepto de dueño, por la no realización de actos para recuperar su posesión; y otro de *carácter objetivo*, en protección del interés público, que se da a través de la seguridad de las relaciones jurídicas y la protección a la apariencia creada con la posesión en concepto de dueño, evitando así que la propiedad sobre las cosas no quede en una incertidumbre indefinida y que los bienes dejen de ser utilizados.

98. Ahora bien, para que la usucapión proceda, es indispensable que la posesión tenga ciertas cualidades o, en otras palabras, que cumpla con los siguientes requisitos:

<sup>10</sup> Contradicción de tesis 28/2007, resuelta por esta Primera Sala, en sesión de dieciocho de abril de dos mil siete.



- Que sea "en concepto de dueño o propietario";
- Pública;
- Pacífica; y,
- Continua.

99. La posesión en concepto de propietario equivale a la "posesión originaria". Se traduce en un estado de hecho, que confiere a una persona el poder exclusivo de retener una cosa para ejecutar actos materiales de aprovechamiento semejantes a los que realiza un propietario. Es decir, el poseedor en concepto de dueño se conduce como el propietario de la cosa; y en ello difiere de la "posesión derivada".

100. El poseedor derivado no puede reclamar una prescripción adquisitiva del dueño que le concedió temporalmente la posesión derivada del bien, puesto que en ningún momento estuvo facultado para poseer en concepto de propietario, en todo momento tuvo una posesión derivada del mismo dueño, que ejerció con el consentimiento de aquél.

101. Cuestión distinta se da cuando se trata de un poseedor originario, el cual sí está facultado para poseer en concepto de dueño y, por tanto, puede prescribir el bien a su favor, siempre y cuando acredite que ha poseído por el lapso suficiente en forma continua, pública y pacífica.

102. En ese tenor, la posesión apta para prescribir, además de ser en concepto de dueño, debe fundarse en el ejercicio efectivo de la posesión durante el plazo establecido en la ley, lo que se traduce en el uso y goce real del bien.<sup>11</sup> Esto es, debe sustentarse en una posesión continua, actual, directa, efectiva y permanente, que no sea interrumpida, y sólo puede tener lugar sobre bienes que están en el comercio, es decir, que son susceptibles de apropiación.

<sup>11</sup> González Linares, Nerio, *Derecho Civil Patrimonial*, Palestra Editores, Lima, Perú, 2007, p. 398.



103. Es continua la posesión que no es interrumpida, y que se ejerce sin contradicción por parte del interesado, esto es, de quien tiene el derecho de propiedad sobre el bien. El que se demuestre en el juicio que durante el plazo necesario para que opere la prescripción hubo alguna contradicción por parte del interesado o el reconocimiento del derecho del propietario por parte de quien pretende usucapir, interrumpe el plazo para la prescripción, lo que inutiliza el plazo transcurrido con anterioridad.

104. Es pacífica la posesión que se ejerce sin violencia. Por ello, cuando se entra en posesión por virtud de actos violentos, el cómputo del plazo para la prescripción inicia hasta que los actos de violencia cesan. Asimismo, para que la posesión sea pacífica no debe estar sometida a controversia judicial –ni sobre la propiedad ni sobre la posesión– durante el lapso requerido para que opere la prescripción. La interposición de una demanda o de algún recurso interrumpe la prescripción.<sup>12</sup>

105. Finalmente, es pública la posesión que se ejercita de modo que tengan conocimiento de ella no sólo los que tengan interés en interrumpirla, sino todo el mundo. Ello en oposición a la posesión clandestina, esto es, la que se oculta de quienes pueden tener interés en interrumpirla.

106. La doctrina que ha ido construyendo este Alto Tribunal sobre las características que requiere la posesión originaria para prescribir, señala que la publicidad en la posesión debe manifestarse ostensiblemente, de manera indiscutible y objetiva, siendo susceptible de apreciarse por los sentidos, mediante la ejecución de actos que revelen que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella, como dueño en sentido económico, frente a todo el mundo; que ejerce un poder indiscutible, de orden económico, para hacer suya la cosa desde el punto de vista de los hechos.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p. 409.

<sup>13</sup> Tesis de rubro: "PRESCRIPCIÓN POSITIVA, PROCEDENCIA DE LA.", Sexta Época, registro digital: 270107, Tercera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXXXVI, Cuarta Parte, página 34.



## Prueba confesional

107. En lo referente al punto de contradicción en análisis, respecto del tema de la prueba confesional, esta Primera Sala, en la contradicción de tesis 60/1997,<sup>14</sup> ha precisado lo siguiente:

108. Para Eduardo Pallares la confesión es "... el reconocimiento expreso o tácito que hace una de las partes de hechos que le son propios, relativos a las cuestiones controvertidas y que lo perjudican." (*Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, México, 1977, página 175).

109. Este mismo autor sostiene que existen diversas clases de confesión que admite la ley y la doctrina y, entre ellas, tenemos a la confesión judicial que se hace ante un Juez competente, durante el juicio o en los medios preparatorios del mismo y en las providencias precautorias y extrajudicial, la que se hace fuera de juicio o ante Juez incompetente (página 176).

110. El procesalista Becerra Bautista afirma que de nuestro derecho positivo se puede deducir la siguiente definición descriptiva de la confesión judicial: "... reconocimiento de hechos propios que produce efectos jurídicos en contra de quien, siendo capaz, lo hace libre y formalmente en juicio.". Y la confesión extrajudicial es también el reconocimiento de hechos propios "... pero realizados fuera de juicio en declaraciones verbales o escritas con la intención de producir efectos jurídicos". En ambos casos, concluye el autor, la confesión es un acto de voluntad que debe tener por contenido el reconocimiento de un hecho el que el derecho atribuya el nacimiento, la modificación o la extinción de una relación jurídica (*El Proceso Civil en México*. Editorial Porrúa, México, 1977, pp. 102 y 103).

111. Hernando Devis Echandia, en su obra *Teoría General de la Prueba Judicial*, señala que la confesión debe cumplir con determinados requisitos los que pueden clasificarse en tres categorías: a) requisitos para su existencia; b) requisitos para su validez; y, c) requisitos para su eficacia probatoria.

<sup>14</sup> La contradicción de tesis se resolvió por esta Primera Sala, en sesión de tres de marzo de mil novecientos noventa y nueve.



112. Entre los requisitos para su existencia tenemos, entre otros, los siguientes: Debe ser una declaración de parte; personal, a menos que exista una autorización legal para hacerla a nombre de otro; los hechos sobre los que versa deben ser favorables a la parte contraria; deben versar sobre hechos personales del confesante o sobre su conocimiento de hechos ajenos; debe ser consciente; y debe tener capacidad jurídica el confesante.

113. El citado tratadista José Becerra Bautista sostiene que, en la materia civil, la confesión tiene como requisitos la capacidad, la libertad y la formalidad. Entre las formalidades que cita el tratadista se encuentra que la confesión debe versar sobre hechos propios.

114. La anterior Tercera Sala precisó que la confesión es el reconocimiento que uno de los litigantes hace de la verdad de un hecho susceptible de producir consecuencias jurídicas a su cargo, lo cual significa que cuando una de las partes no reconoce ningún hecho que le ocasione perjuicio, no puede estimarse que exista confesión de su parte.<sup>15</sup>

115. Cuando la confesión no se haga al absolver posiciones, sino al contestar la demanda o en cualquier otro acto del juicio, no siendo en la presencia judicial, el colitigante podrá pedir y deberá decretarse la ratificación, hecha ésta, la confesión queda perfecta.

116. Concluyéndose:

a) Que puede existir la confesión al contestar la demanda o en cualquier otro acto del juicio no siendo en la presencia judicial (requisito de existencia).

<sup>15</sup> Cita como apoyo la tesis con rubro, texto y datos de identificación siguientes: "CONFESIÓN, CONCEPTO DE, EN MATERIA MERCANTIL.—La confesión, considerada como prueba dentro del ámbito del procedimiento mercantil mexicano por disposición de la fracción I del artículo 1205 del Código de Comercio, es el reconocimiento que uno de los litigantes hace de la verdad de un hecho susceptible de producir consecuencias jurídicas a su cargo, lo cual significa que cuando una de las partes no reconoce ningún hecho que le ocasione perjuicio, no puede estimarse que exista confesión de su parte.". *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Tercera Sala, Volúmenes 151-156, Cuarta Parte, página 100, «con número de registro digital: 240612».



b) Que se requiere de la ratificación mediante la solicitud que haga el coligante (requisito formal de validez).

c) Que hecha la ratificación, ésta queda perfecta (eficacia probatoria).

117. En otras diversas resoluciones,<sup>16</sup> esta Primera Sala ha referido que lo característico de la confesión es el reconocimiento que hace uno de los litigantes de la verdad de un hecho propio susceptible de producir contra él consecuencias jurídicas.

118. La confesión es el reconocimiento expreso o tácito que hace una de las partes de hechos que le son propios, relativos a las cuestiones controvertidas y que le perjudican. La confesión no siempre es una declaración, porque la tácita se funda en el silencio de la parte o en diversas circunstancias. Lo propio de la confesión es el reconocimiento que hace uno de los litigantes de la verdad de un hecho susceptible de producir contra él consecuencias jurídicas.

119. Así como que la prueba de confesión, en su sentido más amplio, es la admisión por parte de una persona de determinados hechos que le son propios.

### **Allanamiento**

120. En lo atinente a este rubro, la otrora Tercera Sala de este Alto Tribunal<sup>17</sup> señaló que el allanamiento a la demanda es un acto procesal, mediante el

<sup>16</sup> Contradicciones de tesis 136/2008-PS y 45/2005-PS, resueltas por esta Primera Sala, en sesiones de treinta de septiembre de dos mil nueve y ocho de junio de dos mil cinco, respectivamente.

<sup>17</sup> Tal pronunciamiento se cita en la tesis de rubro, texto y datos de identificación siguientes: "DEMANDA, ALLANAMIENTO A LA. NO EXISTE CUANDO NO OBSTANTE MANIFESTARSE EXPRESAMENTE, SE NIEGUEN LOS HECHOS EN QUE SE FUNDE LA ACCIÓN.—Tomando en cuenta que el allanamiento a la demanda es un acto procesal mediante el cual el demandado admite expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra, reconociendo los hechos y el derecho en que se fundó la petición del actor, si en el caso la demandada sólo aceptó que se decretara el divorcio, pero sin reconocer como ciertos los fundamentos de hecho y derecho en que se apoyó la demanda y opuso además las defensas y excepciones que estimó pertinentes, es obvio que no puede afirmarse que en autos exista el allanamiento a la demanda, sino sólo una manifestación de desinterés personal por parte de la demandada en que subsista el vínculo matrimonial, que procesalmente no puede tener como consecuencia la de relevar en la prueba al actor, eximiéndole de la



cual, el demandado admite expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra, reconociendo los hechos y el derecho en que se fundó la petición del actor.

### Valoración probatoria

121. En atención a lo expuesto en la contradicción de tesis 136/2008-PS, esta Primera Sala ha señalado que la prueba en sentido amplio puede definirse como "*el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles*"<sup>18</sup> y que acorde con lo dispuesto por el artículo 1,205<sup>19</sup> del Código de Comercio, son admisibles como medios probatorios todos aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador, acerca de los hechos controvertidos o dudosos.

122. También refiere que en la doctrina procesal, de acuerdo a los sistemas de la valoración de la prueba, resultan para los Jueces tres posibilidades; una, la de que se vea en la necesidad de atribuir a la prueba el valor que la ley establece; la otra de que libremente, según su arbitrio, atribuya a la prueba el valor que en conciencia y sano juicio deba tener; y, finalmente, la de que dentro de ciertas limitaciones pueda libremente apreciarla en conciencia. Cada una de estas tres posiciones, doctrinalmente, ha recibido los nombres de: prueba legal o tasada, libre apreciación de la prueba, o sistema mixto, por participar simultáneamente de las particularidades de las dos primeras.

123. En el primer sistema, el legislador de antemano le fija al Juez reglas precisas y concretas para apreciar la prueba, que se traslucen en una verdade-

---

obligación de acreditar los extremos de su demanda de divorcio.". Séptima Época. Registro digital: 240985. Instancia: Tercera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 109-114, Cuarta Parte, materia común, página 43.

<sup>18</sup> Ovalle Favella, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 15a. Ed., Porrúa, 2001, pp. 2632-2633.

<sup>19</sup> " Artículo 1,205. Son admisibles como medios de prueba todos aquellos elementos que puedan producir convicción en el ánimo del juzgador acerca de los hechos controvertidos o dudosos y en consecuencia serán tomadas como pruebas las declaraciones de las partes, terceros, peritos, documentos públicos o privados, inspección judicial, fotografías, facsimiles, cintas cinematográficas, de videos, de sonido, mensajes de datos, reconstrucciones de hechos y en general cualquier otra similar u objeto que sirva para averiguar la verdad."



ra tasa del pensar y del criterio judicial, es decir, existe una regulación legislativa que constriñe al Juez a reglas abstractas preestablecidas que le indican la conclusión a que debe llegar forzosamente ante la producción de determinados medios de probar.

124. Por otro lado, el segundo sistema de la libre apreciación de las pruebas está basado en la circunstancia de que el Juez, al juzgar, forme su convicción, acerca de la verdad de los hechos afirmados en el procedimiento, libremente por el resultado de las pruebas, es decir, empleando las reglas de la lógica, la experiencia y el conocimiento de la vida; se establece como requisito obligado en este sistema, la necesidad de que el Juez, al valorar la prueba, motive en el juicio el criterio en que basa su apreciación. Consecuentemente, el sistema de que se trata no autoriza al Juez a valorar pruebas a su capricho, o a entregarse a la conjetura o a la sospecha, sino que supone una deducción racional partiendo de datos fijados con certeza.

125. En ese orden de ideas, los medios probatorios tienen una importancia esencial dado que su función es formar el convencimiento del juzgador sobre la verdad de los hechos objeto del proceso, los cuales se rigen de acuerdo con los principios de pertinencia y de utilidad. El primero de ellos implica que la prueba debe ser idónea para llegar al conocimiento de la verdad, mientras que el segundo significa que su empleo se justifica en la medida que conduzca a lograr lo que se pretende.

126. En ese sentido, la finalidad de los medios probatorios consiste en la verificación de las afirmaciones de hechos que formulan las partes en un proceso; es decir, que el juzgador se cerciore respecto a los hechos, discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulta necesario para la solución de un conflicto sometido al conocimiento de su jurisdicción.

### **Crterios que ha emitido este Alto Tribunal respecto al acreditamiento de los atributos para adquirir la calidad de propietario de un inmueble por prescripción positiva o usucapión**

127. En la contradicción de tesis 39/92, la otrora Tercera Sala de este Tribunal Constitucional concluyó que el origen de la posesión no sólo debe reve-



larse, sino que también es necesaria su prueba fehaciente, pues siendo un elemento de la prescripción el que la posesión se tenga en concepto de dueño o de propietario, es un hecho cuya prueba es a cargo de quien pretende usucapir.

128. Para usucapir un bien raíz es necesario que la posesión del mismo se tenga en concepto de dueño o de propietario. Este requisito exige no sólo la exteriorización del dominio sobre el inmueble mediante la ejecución de actos que revelen su comportamiento como dueño mandando sobre él y disfrutando del mismo con exclusión de los demás, sino que también exige que se acredite el origen de la posesión, pues al ser el concepto de propietario o de dueño un elemento constitutivo de la acción, el actor debe probar, con fundamento en el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), que inició la posesión con motivo de un título apto para trasladarle el dominio, que puede constituir un hecho lícito o no, pero en todo caso debe ser bastante para que fundadamente se crea que posee en concepto de dueño o de propietario y que su posesión no es precaria o derivada. Por tanto, no basta para usucapir la sola posesión del inmueble y el comportamiento de dueño del mismo en un momento determinado, pues ello no excluye la posibilidad que inicialmente esa posesión hubiere sido derivada.

129. Por su parte, en la contradicción de tesis 204/2014, esta Primera Sala consideró que para que proceda la prescripción adquisitiva debe acreditarse la posesión en carácter de propietario, esto es, la causa generadora de la posesión, y que la posesión sea continua, pacífica y pública durante el lapso necesario para prescribir, en el entendido de que si se aduce buena fe, debe además probarse la existencia de un "justo título".

130. Por ello, la procedencia de la prescripción adquisitiva que ejerce un poseedor que aduce ser de buena fe, tendrá que basarse en la convicción que adquiera el juzgador de la autenticidad del título mismo y de la certeza de la fecha a partir de la cual se inició la posesión en concepto de propietario, con base en la valoración de los *diversos medios de convicción que ofrezca la parte actora* para demostrar que es fundada su creencia en la validez de su título.



131. Debiendo precisar que la carga de la prueba recae en la parte actora, esto es, en quien aduce que la prescripción positiva se ha consumado en su favor, como ha sido recogido en diversas tesis de este Alto Tribunal, como sigue:

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA. POSESIÓN EN CONCEPTO DE DUEÑO.—No basta que quien pretende adquirir por prescripción manifieste que posee en concepto de dueño, para que se considere así, sino que es menester que exprese y pruebe los hechos en que se funda dicho concepto, a fin de que el juzgador puede resolver si se llena ese requisito esencial de la prescripción adquisitiva y es necesario, por ende, que el poseedor revele el origen de la posesión, de tal manera que el Juez esté en aptitud de decidir si los hechos que la originaron pueden justificar el concepto de dueño, que no depende de la sola estimación subjetiva del poseedor."<sup>20</sup>

"PRESCRIPCIÓN POSITIVA.—Es necesario revelar el origen de la posesión para prescribir. Para usucapir es absolutamente indispensable que se posea *animus domini*, y no basta decir en un juicio que se tiene ese *animus*, sino que es preciso, además, probar de manera fehaciente los hechos en que se funda el concepto de dueño, para que el juzgador pueda resolver si está cumplido este requisito fundamental de la prescripción."<sup>21</sup>

132. Como se puede ver, la doctrina que ha ido construyendo este Alto Tribunal, en torno a la carga de la prueba en el ejercicio de la acción de prescripción positiva, es en el sentido de que corresponde a la parte actora probar los elementos constitutivos de su acción, y para ello, puede aportar todas aquellas pruebas que estime idóneas para probar los hechos que dieron origen a su posesión.

133. Por lo cual, en los casos en que se aduzca una posesión de buena fe y, por lo tanto, la existencia de un "justo título" o acto traslativo de dominio, no basta que se exhiba al juicio un contrato privado de compraventa para tener por

<sup>20</sup> Sexta Época, registro digital: 269246, Tercera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXXIII, Cuarta Parte, página 63.

<sup>21</sup> Quinta Época, registro digital: 338774, Tercera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXXII, página 275.



acreditada la acción, sino que deberá administrarse dicho contrato con otros medios de prueba que aporten al juzgador la convicción de que sí tuvo lugar el acto traslativo de dominio que refiere el actor, en la fecha referida y en las condiciones narradas, así como que objetivamente existían bases suficientes para creer fundadamente que el vendedor podía disponer del bien.

134. En otros diversos criterios emitidos por las otrora Sala Auxiliar y Tercera Sala de este Tribunal Constitucional<sup>22</sup> se ha determinado que la posesión necesaria para prescribir debe ser: I. En concepto de propietario; II. Pacífica;

<sup>22</sup> Lo referidos criterios se vertieron en las tesis de rubros, textos y datos de identificación siguientes: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. NO ES SUFICIENTE REVELAR LA CAUSA GENERADORA DE LA POSESIÓN SINO QUE DEBE ACREDITARSE PLENAMENTE MEDIANTE LAS PRUEBAS IDÓNEAS EN ATENCIÓN A LA CAUSA QUE SE INVOCA.—Los artículos 767, 1087, 1088 y 1092 del Código Civil del Estado de Chihuahua, de quince de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, que son idénticos a los artículos 826, 1151, 1152 y 1156, del Código Civil del Distrito Federal, respectivamente, disponen: Que la posesión necesaria para prescribir debe ser: I. En concepto de propietario; II. Pacífica; III; Continua; IV. Pública. Que los bienes inmuebles prescriben en cinco años cuando se posea de buena fe y en diez años cuando sea de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública. Que el que hubiere poseído bienes inmuebles en las referidas condiciones y tiempo, para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad. Por ende, cuando se pretenda adquirir por prescripción es indispensable que se revele la causa generadora de la posesión o cuál es el hecho o acto por el que se posee, es decir, por donación, compraventa, herencia, arrendamiento, depósito, comodato o cualquier otro medio, de buena o mala fe, y el momento en que empezó, a efecto de que el juzgador esté en condiciones de determinar si la posesión es originaria o derivada y el momento en que se consumó; pero no es suficiente esa manifestación, sino que es necesario se acredite plenamente mediante las pruebas idóneas, en atención a la causa generadora que se invoque.". Séptima Época. Registro digital: 245838. Instancia: Sala Auxiliar. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 80, Séptima Parte, materia civil, página 23; y, "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. POSESIÓN EN CONCEPTO DE PROPIETARIO.—La exigencia del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales y las legislaciones de los Estados de la República que contienen disposiciones iguales, de poseer en concepto de propietario para poder adquirir por prescripción, comprende no sólo los casos de buena fe, sino también el caso de la posesión de mala fe, por lo que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos susceptibles de ser apreciados por los sentidos, que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño, en sentido económico, aun cuando carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo, y siempre que haya comenzado a poseer en virtud de una causa diversa de la que origina la posesión derivada.". Séptima Época. Registro digital: 800681. Instancia: Tercera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 78, Cuarta Parte, materia civil, página 38.



III. Continua; y, IV. Pública. Que los bienes inmuebles prescriben en cinco años cuando se posea de buena fe y en diez años cuando sea de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública. Que el que hubiere poseído bienes inmuebles en las referidas condiciones y tiempo, para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad. Por ende, cuando se pretenda adquirir por prescripción es indispensable que se revele la causa generadora de la posesión o cuál es el hecho o acto por el que se posee, es decir, por donación, compraventa, herencia, arrendamiento, depósito, comodato o cualquier otro medio, de buena o mala fe, y el momento en que empezó, a efecto de que el juzgador esté en condiciones de determinar si la posesión es originaria o derivada y el momento en que se consumó; pero no es suficiente esa manifestación, sino que es necesario que se acredite plenamente mediante las pruebas idóneas, en atención a la causa generadora que se invoque.

135. Asimismo, que no basta la simple intención de poseer como dueño, sino que es necesario probar la ejecución de actos o hechos susceptibles de ser apreciados por los sentidos, que de manera indiscutible y objetiva demuestren que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella y la disfruta para sí, como dueño, en sentido económico, aun cuando carezca de un título legítimo, frente a todo el mundo.

136. Expuesto lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado respecto a los temas antes referidos, esta Primera Sala considera que la respuesta al planteamiento suscitado en el tema en análisis relativo a si **¿para la prescripción positiva y la usucapión es suficiente el allanamiento a la demanda para demostrar por parte del actor los atributos de la posesión o se requiere de otros diversos medios de prueba?** Se contesta en el sentido de que el allanamiento no es suficiente para demostrar los atributos de la posesión, ya que se requiere de otra u otras probanzas que permitan constatar que el actor cumplió con los atributos de referencia.

137. Se asevera lo anterior, pues como se refirió en párrafos precedentes, la prescripción adquisitiva, también conocida como prescripción positiva o usu-



capión, respecto de inmuebles,<sup>23</sup> es una forma de adquirir el derecho real de propiedad, mediante la posesión pacífica, continua, pública y en concepto de dueño –en el caso del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, se refiere en concepto de propietario–, o como es el supuesto del Estado de Tlaxcala, que el último atributo referido no se comprende y sí el "civil"; tales atributos deberán satisfacerse por el tiempo que establezcan las normas correspondientes.

138. Sin que sea obstáculo el que la normativa del Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y la del Estado de Tlaxcala no contengan los mismos atributos, toda vez que tal aspecto no es materia de estudio en la presente contradicción de tesis, sino si el allanamiento del demandado es suficiente para acreditar los atributos de referencia.

139. Ahora bien, para poder adquirir el bien inmueble por usucapión o por prescripción positiva, conforme a los artículos 1199 y 1,156 de los Códigos Civiles de Tlaxcala y Distrito Federal (ahora Ciudad de México), respectivamente, la persona que hubiese poseído diverso bien inmueble por el tiempo y con las condiciones exigidas por las normas referidas, puede promover juicio contra el propietario del bien o quien aparezca como tal en el Registro Público, para que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad; para tal fin, los referidos códigos sustantivos prevén diversos atributos que deben ser satisfechos.

140. En el planteamiento motivo de análisis en la presente contradicción de tesis se cuestiona si el allanamiento es suficiente para la acreditación de los atributos a que se ha hecho referencia.

141. Al respecto, se considera que el allanamiento no colma el presupuesto de satisfacción de los requisitos relativos, toda vez que, en éste, la parte demandada si bien admite expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra, reconociendo los hechos y el derecho en que se fundó la petición

<sup>23</sup> Premisa contenida en el amparo directo en revisión 8045/2018, resuelto por esta Primera Sala, en sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve.



del actor, lo hace respecto de los hechos que le son propios y que son susceptibles de producir contra él consecuencias jurídicas.

142. Es decir, con el allanamiento de la parte demandada podría acreditarse, en su caso, la causa generadora de la posesión a título de dueño, porque es un hecho que le consta; sin embargo, con tal aceptación no podrían acreditarse los atributos que la ley prevé para la acreditación de la propiedad por prescripción adquisitiva, porque son sucesos que acaecieron con posterioridad a la transmisión del bien inmueble al actor, y que si bien podría darse el caso de que al demandado pudieran constarle los atributos en cita, no necesariamente sucedería lo mismo con todas las personas de quienes se demande la prescripción adquisitiva.

143. Además de que, aun cuando al demandado le constara que el actor cumplió con los atributos requeridos, el solo allanamiento no sería suficiente para corroborar tal hecho, ya que el Juez tendría que valerse de otra u otras pruebas.

144. De ahí que no pueda considerarse que el allanamiento del demandado sea suficiente para acreditar los atributos para la prescripción adquisitiva, toda vez que ha sido criterio de este Tribunal Constitucional que la publicidad en la posesión del bien inmueble debe manifestarse ostensiblemente, de manera indiscutible y objetiva, siendo susceptible de apreciarse por los sentidos, mediante la ejecución de actos que revelen que el poseedor es el dominador de la cosa, el que manda en ella, como dueño frente a todo el mundo.

145. Consecuentemente, se requiere de pruebas suficientes que produzcan convicción en el ánimo del juzgador, acerca de los hechos que debe constatar, en el caso, que las probanzas que se aporten permitan el acreditamiento de los atributos para la prescripción adquisitiva.

146. Máxime que este Alto Tribunal, en diversos precedentes, ha sustentado que el origen de la posesión no sólo debe revelarse, sino que también es necesaria su prueba fehaciente, pues siendo un elemento de la prescripción el que la posesión se tenga en concepto de dueño o de propietario, es un hecho cuya prueba es a cargo de quien pretende usucapir.



147. Además de que quien aduce que la prescripción adquisitiva se ha consumado en su favor y que manifieste que posee en concepto de dueño, precisa expresar y probar los hechos en que se funda dicho concepto, para ello, puede aportar la o las pruebas que estime idóneas, a fin de que el juzgador pueda resolver si se llena ese requisito esencial de la prescripción adquisitiva.

148. En atención a lo referido, no basta que el demandado se allane a la demanda de amparo para demostrar por parte del actor que se satisficieron los atributos de la posesión para la prescripción positiva o usucapión respecto de un bien inmueble, ya que corresponde al actor aportar la o las pruebas que resulten idóneas para comprobar que satisfizo los atributos de referencia, para que así el juzgador cuente con los medios suficientes para constatar el acreditamiento de los atributos en cita.

149. Corolario a lo expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos de los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

**PRESCRIPCIÓN POSITIVA O USUCAPIÓN. EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA NO ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR POR PARTE DEL ACTOR LOS ATRIBUTOS DE LA POSESIÓN, AL REQUERIRSE DE OTRA U OTRAS PRUBANZAS PARA SU CONSTATACIÓN (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE TLAXCALA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que concurrieron de diversos amparos directos, sostuvieron criterios distintos con relación a si para que proceda la prescripción positiva o la usucapión es suficiente el allanamiento a la demanda para que la parte actora demuestre los atributos de la posesión o si se requiere de otros medios de prueba.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión de que se requieren de otros diversos medios de prueba para que la parte actora demuestre los atributos de la posesión, al no ser suficiente el allanamiento a la demanda.



Justificación: Se afirma lo anterior, ya que la prescripción adquisitiva, también conocida como prescripción positiva o usucapión, es una forma de adquirir el derecho real de propiedad. Así, para poder adquirir un bien inmueble a través de este medio, se debe atender a lo previsto en los artículos 1199 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 1,156 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, los cuales prevén que la persona que hubiese poseído un bien inmueble por el tiempo y con las condiciones exigidas por las normas referidas, puede promover juicio contra el propietario del bien o quien aparezca como tal en el Registro Público, para que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad; para tal fin los referidos códigos sustantivos prevén diversos atributos que deben ser satisfechos. Ahora bien, para la constatación por parte del juzgador de que los atributos que prevén las normas de referencia fueron colmados por la parte actora, no basta que el demandado se allane a la demanda, pues con ello, sólo se acredita, en su caso, la causa generadora de la posesión a título de dueño por parte del actor, al ser un hecho que le consta, pero no así para acreditar los atributos que prevén los códigos de referencia, ya que para lograr la constatación requerida y que el juzgador cuente con los medios suficientes para corroborar tal acreditamiento, es necesario que la parte actora aporte las pruebas que resulten idóneas para ese propósito.<sup>24</sup>

## VII. Decisión

150. En suma, se concluye que, respecto del cuestionamiento relativo a si ¿para la prescripción positiva y la usucapión es suficiente el allanamiento a la demanda para demostrar por parte del actor los atributos de la posesión o se requiere de otros diversos medios de prueba?, sí existe contradicción de tesis entre los criterios denunciados, en consecuencia, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Primera Sala.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

<sup>24</sup> Tesis jurisprudencial aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de nueve de septiembre de dos mil veinte, a la cual se le otorgó el número 44/2020 (10a.).



PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado sexto de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el apartado sexto del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese**; 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 cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular un voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**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.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRESCRIPCIÓN POSITIVA O USUCAPIÓN. EL ALLANAMIENTO A LA DEMANDA NO ES SUFICIENTE PARA ACREDITAR POR PARTE DEL ACTOR LOS ATRIBUTOS DE LA POSESIÓN, AL REQUERIRSE DE OTRA U OTRAS PROBANZAS PARA SU CONSTATACIÓN (LEGISLACIONES DEL ESTADO DE TLAXCALA Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO).**



Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de diversos amparos directos, sostuvieron criterios distintos con relación a si para que proceda la prescripción positiva o la usucapión es suficiente el allanamiento a la demanda para que la parte actora demuestre los atributos de la posesión o si se requiere de otros medios de prueba.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llega a la conclusión de que se requieren de otros diversos medios de prueba para que la parte actora demuestre los atributos de la posesión, al no ser suficiente el allanamiento a la demanda.

Justificación: Se afirma lo anterior, ya que la prescripción adquisitiva, también conocida como prescripción positiva o usucapión, es una forma de adquirir el derecho real de propiedad. Así, para poder adquirir un bien inmueble a través de este medio, se debe atender a lo previsto en los artículos 1199 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Tlaxcala y 1,156 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, los cuales prevén que la persona que hubiese poseído un bien inmueble por el tiempo y con las condiciones exigidas por las normas referidas, puede promover juicio contra el propietario del bien o quien aparezca como tal en el Registro Público, para que se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido la propiedad; para tal fin los referidos códigos sustantivos prevén diversos atributos que deben ser satisfechos. Ahora bien, para la constatación por parte del juzgador de que los atributos que prevén las normas de referencia fueron colmados por la parte actora, no basta que el demandado se allane a la demanda, pues con ello, sólo se acredita, en su caso, la causa generadora de la posesión a título de dueño por parte del actor, al ser un hecho que le consta, pero no así para acreditar los atributos que prevén los códigos de referencia, ya que para lograr la constatación requerida y que el juzgador cuente con los medios suficientes para corroborar tal acreditamiento, es necesario que la parte actora aporte las pruebas que resulten idóneas para ese propósito.

1a./J. 44/2020 (10a.)



Contradicción de tesis 317/2018. Entre las sustentadas por el entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 29 de julio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Ana María García Pineda.

**Tesis y/o criterios contendientes:**

El emitido por el entonces Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 731/2015, en el que determinó que el allanamiento a la demanda no es suficiente para que el actor acredite los atributos de la posesión para la prescripción positiva de diverso inmueble, pues el referido allanamiento sólo produce el acreditamiento de la causa generadora de la posesión a título de dueño, ya que para demostrar los atributos de referencia se requiere de otros diversos medios de prueba; y,

El sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 61/2017, del que derivó la tesis aislada I.12o.C.27 C (10a.), de título y subtítulo: "PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA. EL ALLANAMIENTO DE LA PARTE DEMANDADA ES SUFICIENTE PARA TENER POR CIERTO QUE LA POSESIÓN HA SIDO DE MANERA PACÍFICA, CONTINUA Y PÚBLICA (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo IV, marzo de 2018, página 3436, con número de registro digital: 2016469.

Tesis de jurisprudencia 44/2020 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada a distancia de nueve de septiembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de noviembre 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

#### **CASTIGO CORPORAL COMO MÉTODO DE DISCIPLINA. LOS MALTRATOS Y AGRESIONES FÍSICAS CONTRA MENORES DE EDAD, SEAN LEVES, MODERADOS O GRAVES, SON CONTRARIOS A SU DIGNIDAD HUMANA Y VULNERAN SU DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL.**

Hechos: El padre de un menor de edad en la primera etapa de la infancia, demandó en su favor el cambio de la guardia y custodia de su hijo, en virtud de que la madre ejerció sobre éste actos de violencia física (golpe en la espalda con un cable). El órgano de amparo estimó que se trató de un acto aislado, realizado como una medida correctiva disciplinaria justificada, que no encuadraba en la definición de castigo corporal conforme a la doctrina del Comité de los Derechos del Niño. Juzgado el caso, en el contexto de separación de los progenitores, se determinó que la guarda y custodia del niño la debía ejercer la madre.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el maltrato físico, sea leve, moderado o grave, que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, o cualquier castigo que busque menospreciar, humillar, denigrar, amenazar, asustar o ridiculizar al menor de edad, constituye un castigo corporal y/o un trato cruel y degradante, que resulta incompatible con la dignidad y los derechos de los menores de edad a su integridad personal y a su sano desarrollo integral; por lo que la erradicación del castigo corporal y los tratos crueles y degradantes es una necesidad apremiante en nuestra sociedad, que vincula a no justificar tales conductas como método correctivo o de disciplina para la niñez, en ningún ámbito.

Justificación: En nuestro derecho interno, el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de la niñez a un sano



desarrollo integral, y en consonancia con ello, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 13, fracciones VII y VIII, reconoce los derechos de los menores de edad a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral, así como a vivir una vida libre de violencia y a la integridad personal; mientras que el precepto 103 de la misma ley obliga a quienes ejercen la patria potestad, a protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación. De igual manera, en el corpus iuris internacional, entre otras fuentes, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 19, establece el derecho del infante a ser protegido contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras éste se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas en sus Observaciones Generales No. 8 y No. 13, definió al castigo corporal o físico como "todo castigo en el que se utilice la fuerza física y tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve". Lo anterior da cuenta de que los menores de edad deben gozar de una protección reforzada respecto de su integridad personal (psico-física) en orden a su sano desarrollo integral, que exige no justificar como método de corrección o disciplina, el uso deliberado y punitivo de la fuerza para provocarles dolor, molestia, humillación, o cualquier otra forma violenta, cruel o degradante con ese fin. Asimismo, "la frecuencia", "la gravedad del daño" y "la intención de causar daño", no son requisitos previos de las definiciones de violencia. Ello no significa rechazar el concepto positivo de disciplina promoviendo formas de crianza positivas, no violentas y participativas. Esta Primera Sala es consciente de esta problemática sobre el castigo corporal y los tratos crueles y degradantes a niñas, niños y adolescentes, particularmente en México, donde históricamente se ha normalizado y aceptado tanto en los ámbitos familiares como de educación y readaptación de la infancia, lo que ha tenido consecuencias directas en la forma de asimilar la violencia que se vive en este país. Por lo que, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce como apremiante la necesidad de erradicación de esas formas de disciplina.

#### 1a. XLIX/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 8577/2019. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo,



Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat votó en contra del sentido de la ejecutoria sólo respecto del alcance de sus efectos particulares, pero comparte sus consideraciones. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **CASTIGOS CORPORALES. SU INCIDENCIA EN LA ASIGNACION DE LA GUARDA Y CUSTODIA, SE DEBE DETERMINAR EN CADA CASO, EN FUNCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DE EDAD.**

Hechos: El padre de un menor de edad en la primera etapa de la infancia, demandó en su favor el cambio de la guarda y custodia de su hijo, en virtud de que la madre ejerció sobre éste actos de violencia física (golpe en la espalda con un cable). El órgano de amparo estimó que se trató de un acto aislado, realizado como una medida correctiva disciplinaria justificada, que no encuadraba en la definición de castigo corporal conforme a la doctrina del Comité de los Derechos del Niño. Juzgado el caso, en el contexto de separación de los progenitores, se determinó que el episodio de violencia no incidía en la decisión y se estimó que la guarda y custodia del niño la debía ejercer la madre, por ser lo más benéfico a su interés superior.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la asignación de la guarda y custodia de un menor de edad frente a un incidente de maltrato corporal, debe decidirse atendiendo a todas las circunstancias del caso y en función del interés superior del menor de edad; es decir, el acto o actos de violencia física no conducen en automático a negar la función de la guarda y custodia al progenitor que ejerció la violencia para otorgarla al otro, sino que se deben ponderar todos los elementos del caso, para garantizar que la decisión sobre quién ejercerá sus cuidados y quién mantendrá un régimen de convivencia con él, sea el escenario de mayor beneficio para el menor de edad.

Justificación: En la Observación General No. 8 del Comité de Derechos de los Niños, éste señaló que el principio de protección de los niños contra la agresión,



incluida la que tiene lugar en la familia, no significa que en todos los casos en que salga a la luz el castigo corporal de los infantes por sus padres, ello tenga que traducirse necesariamente en el enjuiciamiento de éstos, o en la intervención oficial de la familia, pues conforme al principio de minimis, las agresiones de menor cuantía no conducirán a esos resultados de enjuiciamiento o intervención, pues el objetivo es poner fin al empleo de la violencia por parte de los padres hacia los hijos, mediante intervenciones de apoyo y educativas, no punitivas, y en la mayoría de los casos, no es probable que el enjuiciamiento de los padres o la intervención oficial de la familia, redunde en el interés superior de los menores de edad. Por ello, esas medidas deben tener lugar sólo cuando se considere necesario para proteger al niño contra algún daño importante y cuando vaya en el interés superior del menor de edad afectado. Por su parte, en la Observación General No. 13 dicho Comité señaló que "la frecuencia", "la gravedad del daño" y "la intención de causar daño", no son elementos exigibles para poder considerar que se actualicen actos de violencia contra el menor de edad, pero pueden ser tenidos en cuenta como factores para establecer cuál debe ser la estrategia de intervención más eficaz, a fin de dar respuestas proporcionales que tengan en cuenta el interés superior del menor de edad. Con esa base, esta Primera Sala considera que ante situaciones familiares que involucren actos de violencia física contra los menores de edad, los juzgadores están constreñidos a ponderar todas las circunstancias y elementos del caso, para decidir de qué manera esos eventos de violencia pueden incidir en la decisión sobre la asignación de la guarda y custodia, sin perder de vista que en todo momento se debe buscar el mayor beneficio de los menores de edad, conforme a su interés superior.

#### 1a. L/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 8577/2019. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat votó en contra del sentido de la ejecutoria sólo respecto del alcance de sus efectos particulares, pero comparte sus consideraciones. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



## **COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS MEDIOS ORDINARIOS DE IMPUGNACIÓN INTERPUESTOS EN CONTRA DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS IMPUESTAS DURANTE LA FASE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA A UN SENTENCIADO POR UN DELITO FEDERAL, INTERNO EN UN CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL ESTATAL. CORRESPONDE AL JUEZ LOCAL DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES.**

Hechos: Un Juez de Distrito especializado y una Jueza de Ejecución de Sanciones Penales Local, no aceptaron la competencia, por razón de fuero, para conocer de la controversia planteada en contra de las sanciones disciplinarias impuestas a un sentenciado por un delito federal interno en un Centro de Readaptación Estatal.

Criterio jurídico: Se considera que el Juez competente para resolver la impugnación de las sanciones disciplinarias impuestas a un sentenciado por un delito federal compurgando su pena en un Centro de Readaptación local es el Juez de Ejecución Estatal, por ejercer jurisdicción sobre las autoridades y la normativa estatal objeto de la controversia.

Justificación: Ello porque el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce como criterio de distribución competencial el territorial, sin embargo, no contiene una disposición específica para denotar el juzgador competente cuando la sentencia haya sido dictada en un fuero, pero se ejecute en un Centro de readaptación correspondiente a otro. Dada la naturaleza local de la normativa utilizada para imponer sanciones administrativas en un Centro de Readaptación Estatal, de la autoridad de supervisión del centro y de la autoridad que las impone, la litis en una controversia sobre tales sanciones es estrictamente local. Por tanto, un Juzgador Federal únicamente puede analizar los aspectos relacionados con la naturaleza sustantiva de la pena (modificación y duración de la sanción) si el sentenciado se encuentra interno en un Centro Penitenciario Estatal, pues carece de competencia para analizar la infracción a la normatividad estatal y de jurisdicción para vincular a autoridades de fuero distinto cuando ejerce su función jurisdiccional ordinaria. Luego, en los casos en que una persona haya sido sentenciada por un fuero (local o federal) pero cumpla su sentencia en otro, existe una escisión competencial, toda vez que los aspectos sustantivos (como los beneficios preliberacionales que implican disposición material de la pena) son competencia



exclusiva del fuero bajo el cual fue sentenciado, pero las potenciales sanciones administrativas impuestas por la autoridad penitenciaria deberán ser analizadas en el fuero al que corresponda el Centro de Readaptación Social en el que comparezca su sentencia.

### 1a. XLIII/2020 (10a.)

Conflicto competencial 3/2020. Suscitado entre el Juzgado de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, actuando como Juez de Ejecución del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Nuevo León, con residencia en Cadereyta Jiménez y el Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales en el Estado de Nuevo León. 20 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien se aparta de las consideraciones contenidas en esta tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Mauro Arturo Rivera León.

Esta tesis se publicó el viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **GARANTÍA ECONÓMICA. FACTORES A CONSIDERAR AL FIJAR SU MONTO.**

Hechos: En el marco de un proceso penal, el quejoso combatió, vía juicio de amparo indirecto, el aumento del monto previamente fijado para la imposición de la medida cautelar de garantía económica. El aumento se consideró justificado para garantizar la reparación del daño en favor de la víctima.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la providencia precautoria busca proteger a la víctima, mientras que la garantía económica persigue incentivar la comparecencia al proceso y, en última instancia, maximizar las posibilidades de usar la prisión preventiva como medida de *ultima ratio*. El monto de la garantía económica se debe determinar mediante razonamientos subjetivos, que atiendan a la solvencia y recursos de quien es procesado.

Justificación: En términos del artículo 172 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la garantía económica es una de las múltiples medidas cautelares



posibles que, como el resto, busca evitar la obstaculización del proceso, asegurar la comparecencia del inculpado y, en términos generales, que el juicio siga su curso de manera segura y ágil. Su monto se debe determinar en función de los incentivos que esa garantía puede generar en el inculpado para que efectivamente cumpla con sus obligaciones procesales. Éste debe tener una relación directamente proporcional con las cantidades que –según las condiciones económicas de cada persona– constituyan verdaderos elementos de persuasión para que ésta no obstruya la continuidad al proceso. Para cuantificar ese monto, el Juez debe realizar un cálculo costo-beneficio basado en las condiciones particulares del procesado; esto, con el objetivo de que le resulte más costoso no comparecer que sí hacerlo. Así, es posible conceptualizar la garantía económica como un mecanismo exclusivamente diseñado para generar incentivos vinculados con la pérdida de bienes o valores monetarios y patrimoniales. Como este mecanismo no guarda relación con la providencia precautoria, ambos pueden coexistir, pues una vez finalizado el proceso, nada libera a la persona condenada de su obligación de reparar ese daño. Ése es un derecho humano no sujeto a condicionamientos.

#### 1a. XLVII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 13/2019. Jesús Martín Salinas Garza. 21 de noviembre de 2019. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Personas morales promovieron juicio de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, aduciendo que transgrede el principio de legalidad tributaria.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que el artículo citado no transgrede el principio de legalidad tributaria.

Justificación: El precepto aludido prevé que los alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies utilizadas como mascotas en el hogar causará el impuesto a la tasa general del 16% (dieciséis por ciento). Si bien se tiene que la citada porción normativa no establece expresamente qué se debe entender por "pequeñas especies" o "mascotas en el hogar", tal situación no hace que vulnere el principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues de conformidad con el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación, del propio artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se conoce que el legislador consideró como objeto del impuesto al valor agregado la enajenación de alimentos procesados para consumo animal precisando –como regla general–, la tasa del 16% (dieciséis por ciento). Entonces, no se genera incertidumbre sobre el tratamiento legal que les corresponde, es decir, si no se encuentran identificados expresamente en el supuesto de excepción como es la aplicación de la tasa del 0% (cero por ciento), en vía de consecuencia, debe aplicárseles la tasa general del 16% (dieciséis por ciento), resultando irrelevante el significado que pretenda atribuirse a los términos "pequeñas especies" y "mascotas en el hogar".

#### 1a. XLV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 671/2017. DTS México, S. de R.L. de C.V. 5 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 178/2017. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.



Amparo en revisión 301/2017. Bayer de México, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 756/2017. Organización Sahuayo, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 6, DE LA LEY DE LA MATERIA DEPENDE DE SU VINCULACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO EN GENERAL.**

Hechos: Una persona moral promovió juicio de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, y que entró en vigor el 1 de enero de 2014, al considerar que no establecía el destino que tendrían los recursos recaudados.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que la constitucionalidad del impuesto previsto en el artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 6, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado depende de su vinculación con el gasto público en general.

Justificación: Acorde con la dogmática desarrollada por esta Suprema Corte, los tributos no son fines en sí mismos, sino medios para conseguir el propósito constitucional que se les asigna. Igualmente, este Alto Tribunal ha sostenido



que cualquier ingreso público –tributario o no– se encuentra indisolublemente destinado a fines delimitados en la política económica estatal. Sobre esa base conceptual se sigue que un impuesto, como tal, puede ser parte o no de una determinada política económica o social, pero ello no tiene implicaciones directas sobre su constitucionalidad, pues su conformidad con el texto fundamental no depende de la posibilidad de relacionarlo con un determinado plan o programa, sino de su vinculación con el gasto público en general.

### 1a. XLVI/2020 (10a.)

Amparo en revisión 238/2016. Alimentos Balanceados Pénjamo, S.A. de C.V. 10 de octubre de 2018. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. SON INOPERANTES LOS ARGUMENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO, FRACCIÓN I, INCISO A), Y ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA MATERIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, A PARTIR DE UN ARGUMENTO DE VARIACIÓN EN LA TASA DE TRIBUTACIÓN EN LA ENAJENACIÓN DE ALIMENTOS PROCESADOS PARA MASCOTAS.**

Hechos: Personas morales promovieron juicios de amparo indirecto contra, entre otros, el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso a), y último párrafo, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, que entró en vigor el 1 de enero de 2014, aduciendo su inconstitucionalidad bajo la premisa de que con la entrada en vigor de ese decreto hubo una variación en la tasa con que se gravaba la enajenación de los alimentos procesados para mascotas.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que resultan inoperantes los argumentos de inconstitucionalidad del precepto transitorio aludido, al encontrarse apoyados en una premisa incorrecta.

Justificación: Los argumentos de inconstitucionalidad fueron sustentados en la premisa de que con anterioridad, los alimentos procesados para mascotas se encontraban afectos a la tasa del 0% (cero por ciento) y que por virtud de la entrada en vigor del decreto que contiene la norma de tránsito impugnada, ahora, a dichas enajenaciones se les aplica la tasa general del 16% (dieciséis por ciento). Ese razonamiento es inexacto, pues del análisis de la evolución legislativa de la Ley del Impuesto al Valor Agregado se obtiene que la tasa del 0% (cero por ciento) siempre buscó favorecer la producción y enajenación de los productos destinados a la alimentación humana, sin que en momento alguno la alimentación animal haya sido materia del referido trato preferencial.

#### 1a. XLIV/2020 (10a.)

Amparo en revisión 671/2017. DTS México, S. de R.L. de C.V. 5 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 756/2017. Organización Sahuayo, S.A. de C.V. 12 de agosto de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE INFANCIA. DEBE GARANTIZARSE EL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A SER ESCUCHADOS EN EL PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL QUE INVOLUCRE SUS DERECHOS, TAMBIÉN**



## **EN LA PRIMERA ETAPA DE LA INFANCIA, PROMOVRIENDO FORMAS ADECUADAS DE INTERACCIÓN, LIBRE OPINIÓN Y COMUNICACIÓN CLARA Y ASERTIVA DE LA DECISIÓN.**

Hechos: El padre de un menor de edad en la primera etapa de la infancia, demandó en su favor el cambio de la guardia y custodia de su hijo, en virtud de que la madre ejerció sobre éste actos de violencia física (golpe en la espalda con un cable). El órgano de amparo estimó que se trató de un acto aislado, realizado como una medida correctiva disciplinaria justificada, que no encuadraba en la definición de castigo corporal conforme a la doctrina del Comité de los Derechos del Niño. Juzgado el caso, en el contexto de separación de los progenitores, se determinó que la guarda y custodia del niño la debía ejercer la madre; sin embargo, en el procedimiento no se escuchó al menor de edad, aparentemente en razón de su temprana edad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que escuchar y atender a la opinión de los menores de edad en los procesos jurisdiccionales que les conciernen, por una parte, entraña para ellos el ejercicio de su derecho de acceso a la justicia y, por otra, es un elemento relevante para la decisión que deba adoptar el juzgador en torno a sus derechos. Por ello, a fin de alcanzar una justicia con perspectiva de infancia, las autoridades judiciales y sus auxiliares deben proveer la mejor forma de interactuar con el menor de edad y alcanzar su libre opinión, de acuerdo con su edad y grado de madurez (ciclos vitales: primera infancia, infancia y adolescencia), pero no rechazar la escucha del menor de edad sólo en razón de su temprana edad, pues el ejercicio de ese derecho puede darse no sólo con la implementación de los mecanismos formales de los que participan las personas adultas como declaraciones testimoniales o escritas, sino a partir de metodologías pedagógicas y didácticas que brinden condiciones adecuadas al niño, niña o adolescente para alcanzar ese objetivo, inclusive, comunicándole la decisión en forma clara y asertiva.

Justificación: El derecho de los menores de edad a emitir su opinión y a ser escuchados en los procedimientos jurisdiccionales en que se ventilan sus derechos, se encuentra reconocido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, e implícitamente en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados



Unidos Mexicanos, y de conformidad con los instrumentos e interpretaciones especializadas en materia de protección de los derechos de la niñez, es uno de los principios rectores que se deben tomar en cuenta en todo proceso que les concierna. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con una amplia doctrina sobre el contenido de ese derecho y la forma de ejercerse. Éste también ha sido interpretado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 12 destacando que el ejercicio de ese derecho del menor de edad y la valoración de su opinión en los procesos jurisdiccionales que involucren una decisión que pueda afectar su esfera jurídica, debe hacerse en función de su edad y madurez, pues se sustenta en la premisa ontológica de que el niño como sujeto de derechos, dada su condición de menor edad, se encuentra en el desarrollo de su autonomía, la cual va adquiriendo en forma progresiva en la medida que atraviesa sus etapas de crecimiento físico, mental y emocional, hasta alcanzar legalmente la mayoría de edad. Así, la clave para que el menor de edad tenga intervención en el proceso y su opinión pueda ser atendida, está en que conforme a su edad y madurez tenga la aptitud para formarse su propio juicio de las cosas. En ese sentido, dado que no es posible establecer una correspondencia necesaria entre la edad y el grado de desarrollo madurativo del menor de edad, ello implicará una evaluación casuística de cada menor de edad y de sus circunstancias, ponderando, entre otras cosas, su edad, su desarrollo físico e intelectual, sus habilidades cognitivas, su estado emocional, su experiencia de vida, su entorno, la información que posee sobre las cosas respecto de las cuales opina, etcétera; aspectos que lo determinan en el desarrollo progresivo de su autonomía, y dan pauta a la formación de sus opiniones sobre la realidad que vive. Por tanto, el hecho de que un menor de edad se encuentre en su primera infancia, no autoriza, per se, a descartar que pueda ejercer su derecho a ser escuchado y a que su opinión se tome en cuenta, sino que se deben buscar en cada caso, las formas más apropiadas de propiciar su participación; y si ello no se hizo en las instancias ordinarias del procedimiento, debe garantizarse el derecho del menor de edad, antes de adoptar decisiones judiciales que le conciernan, como en el caso de su guarda y custodia, las cuales, además, le deben ser comunicadas también de manera clara y asertiva.

#### 1a. LI/2020 (10a.)

Amparo directo en revisión 8577/2019. 3 de junio de 2020. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo,



Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat votó en contra del sentido de la ejecutoria sólo respecto del alcance de sus efectos particulares, pero comparte sus consideraciones. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Jorge Francisco Calderón Gamboa.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL MERCANTIL. LOS ARTÍCULOS 1051, 1052 Y 1053 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO RESULTAN INCONSTITUCIONALES POR EL HECHO DE PERMITIR QUE LAS PARTES PACTEN LAS BASES DE SU PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL.**

Hechos: En un juicio de amparo indirecto, la parte quejosa planteó la inconstitucionalidad de los artículos 1051, 1052 y 1053 del Código de Comercio, sobre la base de que tales numerales autorizan la creación de cláusulas con condiciones que transgreden los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Criterio jurídico: Los artículos que prevén la facultad de las partes para configurar el procedimiento convencional mercantil al que habrán de sujetarse para dirimir sus controversias, no son incompatibles con el sistema de protección de los derechos humanos ni transgreden los derechos fundamentales de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. Tales preceptos realzan la libertad configurativa de las partes, pero no las autorizan a ser arbitrarias. En su caso, es el contenido de las reglas creadas por éstas lo que pudiera controvertirse por vicios propios, ya sea porque esas reglas no se ajustaron a los requisitos de validez que ordena el Código de Comercio, o porque transgreden las formalidades esenciales del procedimiento.

Justificación: De una interpretación armónica de los numerales señalados, se desprende que el procedimiento mercantil preferente consiste en el pacto celebrado entre las partes, vinculadas por un acto jurídico de carácter comercial, con la finalidad de establecer las bases de un proceso que se tramitará ante los tribunales o árbitros que para tal efecto designen, para el caso de dirimir las



controversias que surjan. El Código de Comercio da la opción a quienes intervinieren en la relación mercantil de obligarse de la manera lícita en que estimen conveniente, lo que no significa ni puede implicar no observar las formalidades esenciales del procedimiento.

### 1a. XLVIII/2020 (10a.)

Amparo en revisión 795/2019. Ensambladora y Transportadora Sapsa, S.A. de C.V. 13 de mayo de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: José Manuel Del Río Serrano.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de noviembre de 2020 a las 10:38 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.





## **Subsección 2**

# **EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD**

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA OMISIÓN DE ENTREGA DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO ES IMPUGNABLE MIENTRAS SUBSISTA (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

**IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**V. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS A LOS MUNICIPIOS, IMPLICA EL DERECHO DE ÉSTOS A LA RECEPCIÓN PUNTUAL,**



**EFFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES (OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS AL MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD).**

**VI. OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE INTEGRIDAD Y EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS MUNICIPALES Y, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, RESPECTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, ASÍ COMO DEL FONDO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS TERRESTRES (FEMFPH-2016), DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE AQUÉLLOS GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, RESPECTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, ASÍ COMO DEL FONDO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS TERRESTRES (FEMFPH-2016), DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA OMISIÓN DE PAGO DE PARTICIPACIONES Y APORTACIONES RESPECTO DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL QUE LO VINCULA PARA QUE EN**



**UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS HÁBILES CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA NOTIFICACIÓN DEL FALLO, ENTREGUE LAS CANTIDADES ADEUDADAS Y LOS INTERESES QUE SE HAYAN GENERADO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, RESPECTO DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, ASÍ COMO DEL FONDO PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE HIDROCARBUROS TERRESTRES (FEM-FPH-2016), DE AGOSTO Y SEPTIEMBRE DE 2016, CORRESPONDIENTES AL MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 187/2019. MUNICIPIO DE IGNACIO DE LA LLAVE, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. DISIDENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

### **Sentencia**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 187/2019, promovida por la síndica municipal de Ignacio de la Llave, Veracruz, en contra del Poder Ejecutivo de la entidad.

#### **I. Antecedentes y trámite del asunto**

1. **Promoción de la demanda.** La demanda de controversia fue presentada por la síndica única municipal ante la Oficina de Certificación Judicial y



Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de mayo de 2019.<sup>1</sup>

2. En el escrito, el Municipio actor argumenta, en esencia, que resulta contrario a derecho la omisión de las autoridades demandadas de cumplir con sus obligaciones constitucionales de entregar el importe económico de las participaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social 2016 (FISM) 2016 y del Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos Terrestres (FEFMPH).

3. Por lo anterior, el Municipio considera que las conductas omisas en que incurrió el poder demandado transgreden el orden constitucional en su agravio, frente a lo dispuesto en el artículo 115, fracciones II, III y IV, de la Constitución Federal, en la que se establecen los principios constitucionales de la libre administración de la hacienda municipal, en razón de que se dejó de percibir en forma puntual y efectiva el importe económico de las aportaciones derivadas del fondo citado, lo que le impidió disponer de los recursos y, de igual modo, ante la extemporaneidad del pago reclamado se generaron intereses hasta ese momento.

4. **Trámite de la demanda.** Por auto de 13 de marzo de 2019, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el presente asunto bajo el expediente 187/2019, así como enviarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento, según el turno correspondiente.<sup>2</sup>

5. En consecuencia, el Ministro instructor admitió la demanda promovida por la representante del Municipio, mediante acuerdo de 14 de mayo siguiente,<sup>3</sup> en el que tuvo por señalado domicilio para oír y recibir notificación, la designación de delegados y admitió las pruebas aportadas por el Municipio actor.

6. Asimismo, consideró como demandado y no como tercero interesado al Poder Ejecutivo de Veracruz, al ser el superior jerárquico del secretario de Finanzas Planeación y que, por esa razón, no podía tener el carácter de deman-

<sup>1</sup> Del expediente en que se actúa fojas 1 a 23.

<sup>2</sup> *Ibidem*, foja 35.

<sup>3</sup> *Ibidem*, fojas 36 a 39.



dato. En consecuencia, el Ministro instructor ordenó emplazar a los poderes demandados para que, por conducto de la persona que lo representara, manifestaran lo que a su interés legal conviniera y señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones.

7. Sobre la solicitud de suspensión, el Ministro instructor acordó no formar el cuaderno incidental relativo a la suspensión, toda vez que el Municipio actor no señaló el hecho o acto objeto de la medida cautelar ni los efectos para los cuales la solicitó.

8. Finalmente, se ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, en términos de los artículos 10, fracción IV y 26 de la ley reglamentaria en materia de controversias constitucionales.

9. **Conceptos de invalidez.** En su escrito de demanda, la síndica municipal sostuvo, en el único concepto de invalidez:

"VII. Los conceptos de invalidez. No se debe pasar por alto que el artículo 115, fracción I y II (sic), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 116 (sic). Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, 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. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el Gobierno del Estado ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:



" ...

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

10. A continuación, el Municipio actor solicitó la suspensión de los actos reclamados y reiteró que, a través del medio de defensa, impugna actos de carácter omisivo y, por ende, de tracto sucesivo, sobre los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un plazo para la promoción de la controversia constitucional.

11. **Contestación de la demanda.** El Poder Ejecutivo de Veracruz, a través del gobernador del Estado, depositó el escrito de mérito el 20 de junio de 2019 ante la Oficina de Correos de México Xalapa, Veracruz.<sup>4</sup>

12. El titular del Ejecutivo Local señaló:

a) El Municipio actor pretende ejercer un derecho que no hizo valer en los plazos legales establecidos en la ley reglamentaria de la materia, al tratarse de actos que emanan de la aplicación del Sistema de Coordinación Fiscal y de las leyes que lo regulan, al haber transcurrido más de dos años a la fecha de presentación de la demanda, por lo que se trata de un acto consentido.

b) Los fondos de aportaciones federales son recursos económicos de índole federal y, por lo tanto, no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria. Por ende, con base en la jurisprudencia P./J. 8/2000: "APORTACIONES FEDERALES. CARACTERÍSTICAS.", al estar las aportaciones federales comprendidas en el presupuesto de egresos y, en ese sentido, se diferencian de las participaciones federales, porque las primeras son recursos que entrega la Federación a las entidades federativas y sus Municipios con base en la Ley de Coordinación Fiscal, que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria y aunque pasan a formar parte de la hacienda municipal, lo cierto es que su omisión de pago encuentra protección en los medios de defensa previstos en esos ordenamientos.

<sup>4</sup> *Ibidem*, fojas 167 a 198.



c) Los fondos de aportaciones federales, al no estar sujetos al régimen de libre administración hacendaria, que prevé el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se actualiza el supuesto en el que se haya transgredido de manera directa el Texto Constitucional o la invasión a la esfera de competencias del ente municipal. Aunado a que el Municipio no agotó la vía legal prevista para la solución del conflicto o el principio de definitividad, porque, para promover controversia constitucional, es necesario alegar violaciones directas a la Constitución, lo que no acontece en el caso.

d) Se insiste en que la controversia constitucional no es la vía idónea para combatir la omisión de pago, porque el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los Fondos Federales de Aportación están regulados en la Ley de Coordinación Fiscal y en otras disposiciones federales y locales, para revocar, modificar o nulificar los actos violatorios, en términos de los artículos 5 y 8 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios del Estado de Veracruz, previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

e) El Municipio actor no aporta medio de prueba fehaciente en el sentido de que los recursos federales reclamados estuvieron o estén efectivamente comprometidos para los fines a lo que se destinan, en términos del artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, en relación con el 19 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Veracruz, ya que, al estar comprendidos en el presupuesto de egresos, resulta un hecho notorio que por haber concluido el ejercicio fiscal 2016, el ente municipal carece de todo derecho para exigir recursos que no serán ejercidos. Por tanto, debe entenderse que los efectos de la norma han cesado y que no podrá darse efecto retroactivo a la sentencia.

f) De condenar al Ejecutivo Local al pago en favor del Municipio, se afectaría el presupuesto de un ejercicio fiscal vigente que ya no puede ser modificado o adecuado, al imponer una obligación al Estado para afectar recursos públicos destinados a ciertos rubros de relevancia e importancia para la sociedad, lo que haría incurrir al servidor público obligado en alguna responsabilidad administrativa o de índole penal, por lo que, al dictarse el fallo, el Alto Tribunal deberá, por lo menos, fijar un plazo razonable atendiendo a las circunstancias de



tiempo, para que el Poder Ejecutivo de Veracruz pueda presupuestar recursos en el ejercicio fiscal subsecuente.

g) Es un hecho que el Municipio actor tenía conocimiento de las fechas en que recibiría los recursos a los que supuestamente tiene derecho, lo cierto es que la aludida omisión de pago deriva de un acto positivo; esto es, la retención de recursos y, en ese sentido, el Municipio actor tuvo expeditos sus derechos para ejercitar las acciones correspondientes a partir del día siguiente al en que se percató de la supuesta retención.

h) Finalmente, por las razones expuestas, la controversia constitucional es improcedente; pero, de ser el caso de condenar al Ejecutivo Local al pago de las ministraciones impugnadas, se solicita que ello sea únicamente de los pagos pendientes y no del total que exige el Municipio.

**13. Referencia a la opinión del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República se abstuvo de formular pedimento o alegato alguno, según se desprende de las constancias del expediente.

**14. Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el 26 de septiembre de 2019<sup>5</sup> 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 Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

**15. Radicación.** Mediante escrito de 7 de octubre de 2019,<sup>6</sup> el Ministro instructor solicitó la radicación de la controversia constitucional en el índice de la Primera Sala, lo cual acordó de conformidad el presidente de este Alto Tribunal en acuerdo firmado el día siguiente.<sup>7</sup>

**16.** Finalmente, en proveído de 14 de octubre de 2019, el presidente de esta Primera Sala acordó el avocamiento para resolver el asunto en dicha sede.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 166 a 167.

<sup>6</sup> *Ibidem*, foja 168.

<sup>7</sup> *Ibidem*, foja 169.

<sup>8</sup> *Ibidem*, foja 170.



## II. Competencia

17. 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 I, de la Constitución Federal, 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. Precisión de la litis

18. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>9</sup> se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

19. En su escrito de demanda, el Municipio actor señaló como actos impugnados:

- La omisión de las autoridades demandadas en cumplir con su obligación constitucional de entregar el importe económico de participaciones federales FISM 2016 por el importe de \$4'696,842.00 (ocho millones seiscientos noventa y seis mil ochocientos cuarenta y dos pesos 00/100 M.N.), correspondiente a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016.

- La omisión de las autoridades demandadas de entregar el monto relativo al Fondo para las Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocar-

<sup>9</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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



bueros Terrestres por la suma total de \$1'397,595.00 (un millón trescientos noventa y siete mil quinientos noventa y cinco pesos 00/100 M.N).

20. Por lo anterior, esta Sala considera que el análisis de la existencia de las omisiones reclamadas debe estudiarse en el fondo; pues para determinar si los recursos fueron debidamente entregados, debe atenderse al marco legal aplicable.

21. Además, de ser cierta la falta de pago, ello por sí solo constituiría una violación a los principios de integridad, ejercicio directo y, en última instancia, la autonomía municipal, lo que denota que la cuestión es propiamente de fondo.

22. Con base en lo anterior, de la omisión manifestada por el Municipio actor por \$4'696,842.00 correspondiente a FISM, administrada con el oficio TES/VER/3149/2019 de 26 de junio de 2019<sup>10</sup> y las copias de las transferencias bancarias presentadas por el Poder Ejecutivo demandado como pruebas,<sup>11</sup> debe concluirse que los pagos no realizados sólo corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 y por el monto total de \$3'623,708.14 (tres millones seiscientos veintitrés mil setecientos ocho pesos 14/100 M.N.),<sup>12</sup> de la siguiente manera:

Concepto	Fecha	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$1'207,902.38
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$1'207,902.38
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$1'207,903.38

23. Por su parte, respecto al FEFMPH 2016, el Municipio actor alegó la omisión de entrega de \$1'397,595.00 por agosto, septiembre y octubre de 2016; <mientras que la tesorera de Veracruz informó la falta de pago del monto total

<sup>10</sup> Foja 151 del expediente en que se actúa.

<sup>11</sup> Ibidem, fojas 153 a 163.

<sup>12</sup> Como se aprecia a fojas 161 a 163, se llevó a cabo la deducción de \$357,711.62 en los meses de agosto a octubre de 2016, sin que ello hubiera sido combatido por el Municipio actor, por lo que la omisión de pago sólo corresponde a las cantidades informadas por la tesorera de Veracruz.



de \$1'213,363.20 (un millón doscientos trece mil trescientos sesenta y tres pesos 20/100 M.N.), en los términos siguientes:

Concepto	Fecha	Monto
<b>Municipio productor hidrocarburos diciembre de 2015</b>	19-ene-16	\$167,869.00
Municipio productor hidrocarburos diciembre de 2015	16-feb-16	\$167,962.00
Municipio productor hidrocarburos diciembre de 2015	09-mar-16	\$170,635.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 4 mes abril/2016	06-may-16	\$157,331.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 5 mes mayo/2016	23-jun-16	\$140,705.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 6 mes junio/2016	13-jul-16	\$156,225.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 8 mes agosto/2016	18-ago-16	\$162,759.00
Mpios. Prod. Hidrocarburos terrestres pago No. 9 mes septiembre/2016	06-sep-16	\$ 89,877.20
		\$1'213,363.20

24. Luego, si el Municipio actor sólo reclamó los montos vinculados a los meses de agosto a octubre de 2016, esta Primera Sala determina que ello únicamente equivale a \$252,636.20 (doscientos cincuenta y dos mil seiscientos treinta y seis pesos 20/100 M.N.).

25. Por ende, esta Primera Sala tiene como omisiones reclamadas las cantidades señaladas, al no haber sido ampliada la demanda en contra de las pruebas ofrecidas por el Poder Ejecutivo.

#### IV. Oportunidad

26. Procede analizar si la controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, para lo



cual es determinante definir si los actos impugnados son actos positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,<sup>13</sup> tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. A continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones:

27. En la controversia constitucional 5/2004,<sup>14</sup> en la cual el Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, impugnó los descuentos de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, notificadas en oficios 1975/2003 y 2125/2003, la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

28. En la controversia constitucional 20/2005,<sup>15</sup> el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de 27 de enero de 2005, suscrito por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, mediante el cual, le negaron una solicitud de regularización de entrega de participaciones federales, así como la omisión de pago de los intereses que se generaron con motivo del retraso de la entrega de las mismas.

<sup>13</sup> Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296, «con número de registro digital: 183581», de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". Esta tesis derivó de la controversia constitucional 10/2001, en la que se determinó que tratándose de la impugnación de omisiones la oportunidad para realizarla se actualiza de momento a momento mientras ésta subsista, por lo que si en el caso se impugnó la omisión del Poder Ejecutivo Local de transferir el servicio público de tránsito al actor en cumplimiento a las reformas ocurridas al artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución General, en relación con los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre del mismo año, la demanda se presentó en tiempo. La Suprema Corte manifestó que las omisiones son aquellos actos que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe el omiso. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad; dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan.

<sup>14</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>15</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.



En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

29. En la controversia constitucional 98/2011<sup>16</sup> se analizó la oportunidad de una demanda, en la cual, se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que correspondían al Municipio de Santiago de Maravatío, Guanajuato, reflejados en los informes mensuales de entrega de participaciones. El cómputo se realizó a partir de las fechas en que se aplicaron dichos descuentos. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

30. En la controversia constitucional 37/2012,<sup>17</sup> el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia consideró que este acto fue impugnado como un acto de retención, pues adujo que, al acudir a recibirlos, le fueron negados. Dicho acto se impugna no como una omisión, sino más bien como un acto de retención, derivado de la negativa a entregar los recursos por conducto de determinadas personas. En la sentencia se les consideró como actos positivos, por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

31. En la controversia constitucional 67/2014,<sup>18</sup> el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la falta de entrega de los recursos financieros que legalmente le correspondía recibir al Municipio actor por conducto del tesorero municipal Manuel César Sánchez Zabaleta desde la primera quincena de enero de dos mil catorce. Se estimó que la ley reglamentaria de la materia no señala plazo para la promoción de demanda de controversia contra omisiones, que implican un no hacer por parte de la autoridad, creando una situación permanente que se reitera día a día, permitiendo en cada una de esas actualizaciones la impugnación de dicho no actuar.

<sup>16</sup> Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

<sup>17</sup> Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>18</sup> Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



32. Así, esta Suprema Corte concluyó que debía considerarse oportuna la presentación de la demanda el 12 de junio de 2014, ya que el Municipio actor reclamó de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.

33. En la controversia constitucional 78/2014,<sup>19</sup> el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local: 1) la retención o descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de 2014; 2) la omisión de resarcir económicamente con motivo de la retención o descuento de las participaciones federales del pago de los intereses a partir del mes de julio; 3) la omisión de entregar las constancias de liquidación de participaciones federales al Municipio actor; 4) la omisión de informar detalladamente la forma y términos de cómo se entregaron las participaciones que corresponden a cada Municipio; y, 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estimó que se trataba de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.

34. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4), determinó que eran omisiones, pues el Municipio actor impugnó de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se habían entregado dichas participaciones. Finalmente, por el acto 5) se tuvo en tiempo, toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encontraban programados descuentos de participaciones federales que debían aplicarse al Municipio actor.

35. En la controversia constitucional 73/2015,<sup>20</sup> el Municipio de Zitácuaro, Michoacán, demandó al Poder Ejecutivo, lo siguiente: 1) la omisión de pago de las participaciones en ingresos federales y estatales para el ejercicio fiscal dos mil quince, correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de dos mil quince, 2) la omisión de pago del Fondo Estatal de los Servicios Públicos Muni-

<sup>19</sup> Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

<sup>20</sup> Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



cipales para el ejercicio fiscal de 2015 y 3) respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2015, el adeudo que correspondía a los meses de noviembre y diciembre. La sentencia determinó que se trataba de omisiones, en virtud de que se impugnó la falta absoluta de pago de distintos conceptos.

36. En la controversia constitucional 118/2014,<sup>21</sup> promovida por el Municipio de San Agustín Amatengo, Oaxaca, se analizó la oportunidad de la demanda en contra de: 1) la autorización y entrega de los recursos económicos municipales por concepto de participaciones y aportaciones federales respecto a los Ramos 28 y 33, fondos III y IV, incluyendo ajustes cuatrimestrales y cálculo de diferencias entre las cantidades pagadas en concepto de anticipos a cuenta y las participaciones determinadas provisionalmente por la Federación a José Ramírez, supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del 1 de enero al 27 de junio de 2014; y, 2) la retención de recursos federales participables a partir del 2 de diciembre de 2014. En relación con el acto 1), la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida, por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por lo que hace a los actos precisados en el numeral 2), la sentencia estimó que se trataba de una omisión, consistente en la falta de entrega de recursos municipales.

37. De acuerdo con los anteriores precedentes, es posible advertir que la Suprema Corte ha tenido por actos positivos: a) los descuentos, b) los pagos parciales, c) el reclamo de intereses con motivo de descuentos o pagos parciales; y, d) la negativa expresa del Estado de entregar los recursos a personas determinadas. Por otro lado, se consideran omisiones la falta absoluta de entrega de los recursos. Además, en una misma demanda se pueden reclamar actos positivos u omisiones, por lo que el cómputo debe hacerse de manera independiente, según el tipo de vencimiento, sea quincenal, mensual, etcétera.

38. Respecto a los actos positivos, el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia dispone que el plazo para la promoción de la demanda

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.



será de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>22</sup> Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

39. Ahora bien, en el caso que nos ocupa, tal como se expuso en el apartado anterior, la omisión de entrega de los recursos provenientes del FISM 2016 corresponde a \$3'623,708.14, los cuales corresponden a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 por así haberlo señalado la tesorera adscrita a la Subsecretaría de Finanzas y Administración y porque ello no fue rebatido por el actor. Igualmente, únicamente se tiene como omisión de pago el monto de \$252,636.20, relativo al FEFMPH 2016, que corresponde a agosto y septiembre de 2016.

40. Luego, al valorarse como una omisión total de entrega, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento y, por ende, a diferencia de lo expuesto por el titular del Poder Ejecutivo en su contestación de demanda, la controversia se promovió en tiempo por los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 de FISM, y por agosto y septiembre 2016 de las cantidades relacionadas con el FEFMPH 2016, como quedó precisado por la tesorera en la contestación de demanda.

41. El criterio sobre la oportunidad de la demanda ya fue respaldado por el Tribunal Pleno el 22 de febrero de 2018, al resolver la controversia constitucional 135/2016 y, anteriormente, por esta Primera Sala el 11 de enero de 2017 en la controversia constitucional 108/2014, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

<sup>22</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"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."



## V. Legitimación activa

42. El actor es el Municipio de Ignacio de la Llave, Veracruz y en su representación promueve la demanda Gloria Raygoza Uscanga quien se ostenta con el carácter de síndica única municipal. Dicho carácter se acreditó con la copia de la constancia de mayoría de 7 de junio de 2017.<sup>23</sup>

43. En relación con la representación, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>24</sup> dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad y representar legalmente al Ayuntamiento.

44. De acuerdo con las disposiciones anteriores, la síndica cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional.

45. De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, la síndica de Ignacio de la Llave posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales; por lo que, como se estableció, procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio.

46. Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

<sup>23</sup> Foja 24 del expediente.

<sup>24</sup> "Artículo 37. Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo; II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



## VI. Legitimación pasiva

47. En el auto de admisión se tuvo como demandado a los Poderes Ejecutivo y legislativo de Veracruz de Ignacio de la Llave.

48. El Poder Ejecutivo fue representado por Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno del Estado, quien puede representar al titular del Poder Ejecutivo Local en términos de los artículos 116, fracción I, de la Constitución Federal; 50<sup>25</sup> de la Constitución Estatal; 8, fracción X, 9, fracción I y 17 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz<sup>26</sup> y 15, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> **Artículo 50.** El Poder Ejecutivo, para el despacho de los asuntos de su competencia, tendrá las dependencias centralizadas y entidades paraestatales que señale la ley, con las atribuciones y organización que ésta determine.

"La ley establecerá las bases generales de creación de las entidades de la administración pública descentralizada y la intervención del Ejecutivo en su operación; así como las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, o entre aquéllas y los órganos de la administración pública centralizada.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública deberán ser veracruzanos y contar con título profesional expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, y cumplir con los demás requisitos que establezca la ley.

"Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública podrán, con autorización escrita del Ejecutivo, celebrar acuerdos y convenios en el ámbito de su competencia."

<sup>26</sup> **Artículo 8.** El titular del Poder Ejecutivo, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, podrá:

"...

"X. Designar a quien lo represente en las controversias a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, y en los demás juicios en que intervenga con cualquier carácter; así como a quien lo represente ante el Congreso del Estado, para efectos de lo previsto en los artículos 35, fracción III y 36, ambos de la Constitución Política del Estado."

**Artículo 9.** Para el estudio, planeación, resolución y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración pública centralizada, el titular del Poder Ejecutivo contará con las siguientes dependencias:

"I. Secretaría de Gobierno."

**Artículo 17.** La Secretaría de Gobierno es la dependencia responsable de coordinar la política interna de la entidad y tendrá la competencia que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, esta ley y demás legislación aplicable.

<sup>27</sup> **Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado, así como al gobernador en los asuntos que acuerde expresamente éste."



49. Además, este funcionario acreditó su personalidad con las copias del nombramiento otorgado por el Gobernador Constitucional de Veracruz el 1 de diciembre de 2018.<sup>28</sup>

## VII. Causas de improcedencia

50. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que la controversia es improcedente, porque no se agotó la vía prevista legalmente para la solución del conflicto; así como que no podría darse efecto retroactivo a la eventual invalidez de la omisión, porque se ha agotado el ejercicio fiscal para el cual fueron previstos los recursos.

51. Al respecto, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que cuando los actos cuestionados en una controversia constitucional tienen que ver con la violación directa al texto de la Constitución General, no es necesario agotar ningún medio legal.

52. Dicha afirmación encuentra respaldo con el criterio P./J. 136/2001: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VÍA PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN LOCAL SÓLO DEBE AGOTARSE PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ NO SE PLANTEEN VIOLACIONES DIRECTAS E INMEDIATAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, SINO QUE SU TRANSGRESIÓN SE HAGA DERIVAR DE LA VULNERACIÓN A NORMAS LOCALES."<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Foja 137 del expediente.

<sup>29</sup> Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causal de improcedencia de las controversias constitucionales el que no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, principio de definitividad que tratándose de recursos o medios de defensa previstos en las legislaciones locales sólo opera cuando en la demanda no se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, sino violaciones a la legislación local que, como consecuencia, produzcan la transgresión a normas de la Carta Magna, pues el órgano local a quien se atribuya competencia para conocer del conflicto carece de ella para pronunciarse sobre la vulneración a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la interpretación de la Norma Fundamental corresponde dentro de nuestro sistema constitucional, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación y, concretamente en el caso de controversias constitucionales, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 917, «con número de registro digital: 188010».



53. Además, en el caso, la eventual declaración de invalidez de las omisiones no sería dar un efecto retroactivo a norma alguna, sino a ordenar a la demandada a cumplir con las obligaciones que inobservó, lo cual corresponde al fondo del asunto, como lo ilustra la jurisprudencia P./J. 92/99: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>30</sup>

54. Finalmente, esta Primera Sala no advierte la existencia de otro motivo de improcedencia planteada por las partes adicional a los ya analizados ni advertido de oficio por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede a estudiar el fondo del asunto.

### VIII. Estudio de fondo

55. De conformidad con lo precisado en el apartado relativo a la existencia de actos y oportunidad, lo que debe resolverse en esta controversia constitucional es si la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– ha incurrido en la omisión en la entrega de los recursos económicos que le corresponden al Municipio actor.

56. Lo anterior, a partir de la causa de pedir que se desprende de la lectura integral de la demanda, en términos de los criterios P./J. 79/98 y P./J. 135/2005: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN."<sup>31</sup> y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE

<sup>30</sup> Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital: 193266».

<sup>31</sup> Texto: "La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados,



SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.",<sup>32</sup> respectivamente.

57. Hecha esta precisión, debe señalarse que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,<sup>33</sup> se ha pronunciado sobre la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

58. Ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

59. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y

---

sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 824, «con número de registro digital: 195031».

<sup>32</sup> Texto: "Si bien es cierto que los conceptos de invalidez deben constituir, idealmente, un planteamiento lógico jurídico relativo al fondo del asunto, también lo es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede admitir como tal todo razonamiento que, cuando menos, para demostrar la inconstitucionalidad contenga la expresión clara de la causa de pedir. Por tanto, en el concepto de invalidez deberá expresarse, cuando menos, el agravio que el actor estima le causa el acto o ley impugnada y los motivos que lo originaron, para que este Alto Tribunal pueda estudiarlos, sin que sea necesario que tales conceptos de invalidez guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, «con número de registro digital: 177048».

<sup>33</sup> Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de cinco votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala en sesión de 2 de junio de 2010; diversas controversias constitucionales (de la 100/2008 a la 131/2008, paquete de Sonora), falladas en sesión de 19 de octubre de 2011, por unanimidad de cinco votos de los Ministros integrantes de la Primera Sala; y, la controversia constitucional 111/2011, fallada el 26 de septiembre de 2012 por unanimidad de cinco votos.



mil novecientos noventa y nueve–, para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.

60. Todo esto se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>34</sup>

61. En el aspecto que nos ocupa, se ha señalado, esencialmente, lo siguiente:

a) Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el principio de libre administración de la hacienda municipal, el cual es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

62. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

<sup>35</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS



63. Se ha dicho básicamente que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

64. Así, las aportaciones federales son recursos pre etiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una pre-etiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>36</sup>

65. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios,<sup>37</sup> el cual consiste, básicamente, en que los Municipi-

---

SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, páginas 515 y 514, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

<sup>36</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

<sup>37</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



pios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

66. El artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

67. Es importante advertir que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que, igualmente, el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

68. En ese sentido, es claro que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deudora, está obligado a pagar intereses.

69. En desarrollo de las citadas garantías constitucionales a favor de la hacienda pública municipal, la Ley de Coordinación Fiscal, que tiene como finalidad, entre otras, coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establece, respecto de las participaciones federales, en sus artículos 3o. y 6o., lo siguiente:<sup>38</sup>

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada entidad federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para

<sup>38</sup> "Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."



cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.<sup>39</sup>

2. La Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

3. Dicha entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

4. El retraso en las entregas de tales participaciones dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

5. En caso de incumplimiento, por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto correspondiente, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

6. Las participaciones deben cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

7. Las entidades federativas, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto y estimados, según lo dispone el artículo 3o. de la propia ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la entidad los mismos datos respecto de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.

<sup>39</sup> En cumplimiento a lo indicado, el día treinta y uno de enero de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual se dio a conocer el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibiría cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal por el ejercicio fiscal de dos mil doce.



70. Por lo que hace a las aportaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal también establece para cada uno de los fondos que integran dicho rubro que las entregas se harán a los Municipios por parte de los Estados "de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes" a cada fondo.

71. Así, al haber la disposición expresa de que las cantidades que por tales fondos corresponden a los Municipios debe hacerse de manera ágil y directa, resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para el caso de las participaciones, como un lapso de tiempo razonable para que los Estados hagan las transferencias correspondientes a las aportaciones federales, por lo que, una vez transcurrido el mismo, deberá considerarse que incurran en mora y por tanto, deben realizar el pago de intereses.<sup>40</sup>

**72. Omisión en el pago de participaciones y aportaciones federales.** Una vez precisado lo anterior, del análisis de las constancias que obran en el expediente, esta Primera Sala concluye que las autoridades demandadas incurrieron en la omisión de entrega de los recursos económicos federales atribuidos al Municipio actor. En efecto, de las documentales que la autoridad demandada exhibió a esta Suprema Corte se advierte que, en efecto, no se entregó al Municipio actor los recursos económicos que le corresponden.

73. De las documentales exhibidas de las participaciones federales a Municipios, expedidas por la Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que, de conformidad con la normativa de la Ley de Coordinación Fiscal aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha ministrado las participaciones en tiempo de acuerdo con el calendario de ministración.

74. Sin embargo, no existe prueba alguna que hasta este momento acredite que la entidad encargada del Ejecutivo Local hubiere entregado las participaciones federales correspondientes al FISM 2016 y FEFMPH 2016 por las

<sup>40</sup> Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala, al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



cantidades señaladas por la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz.

75. Esta Primera Sala estima que, en el caso, es evidente que ha sido transgredida la autonomía del Municipio de Ignacio de la Llave, pues, como ya se explicó, entre los principios previstos por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que garantizan el respeto a la autonomía municipal están los de integridad y ejercicio directo de los recursos municipales, los que, en este caso, sin lugar a dudas, no se ha observado, como a continuación se demostrará:

76. En ese sentido, debe decirse que La Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en el artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,<sup>41</sup> establece que los Estados deberán

<sup>41</sup> **"Artículo 32.** El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el presupuesto de egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

**"Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.**

"Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta ley."

**"Artículo 33.** Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: ..."

**"Artículo 35.** Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:



entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme con el calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados y que ello debe hacerse de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines a que se destinará el fondo.

77. De las constancias exhibidas por el secretario de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se desprende que, mediante oficio TES/VER/3149/2019 de 26 de junio de 2019, la tesorera local señaló la siguiente información respecto a las ministraciones efectuadas al Municipio actor, así como las transferencias electrónicas que hacen constar el pago de las mismas:

Concepto	Monto	Fecha de pago
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	18-feb-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	04-mar-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	29-abr-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	31-may-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	30-jun-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	01-jul-16
Fideicomiso FAIS (F977)	\$1'207,902.38	31-ago-16

"...

"Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

"Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

**"Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente ley.** Dicho calendario deberá comunicarse a los Gobiernos Municipales por parte de los Gobiernos Estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial."



78. De igual modo, en ese mismo oficio, la tesorera informó que los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 fueron ministrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la entidad el 29 de agosto, 26 de septiembre y 27 de octubre de ese año, respectivamente.

79. No obstante, destacó que, de acuerdo al Sistema de Aplicaciones Financieras del Estado de Veracruz (SIAFEV), existían los siguientes registros pendientes de pago correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, que a continuación se detallan:

Concepto	Fecha	Monto
Fideicomiso FAIS (F977)	29-ago-16	\$1'207,902.38
Fideicomiso FAIS (F977)	26-sep-16	\$1,207,902.38
Fideicomiso FAIS (F977)	27-oct-16	\$1,207,903.38

80. Por tanto, tal como se adelantó, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis equivalentes a \$3'623,708.14 (tres millones seiscientos veintitrés mil setecientos ocho pesos 14/100 M.N.), en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas).

81. Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan a esos tres meses, de acuerdo a las cantidades previamente determinadas.

82. De igual manera, respecto al FEMFPH-2016, la tesorera informó que existían registros pendientes de pago equivalentes a \$1'213,336.20, como se detalla enseguida:

Concepto	Fecha	Monto
Municipio productor hidrocarburos diciembre de 2015	19-ene-16	\$167,869.00
Municipio productor hidrocarburos diciembre de 2015	16-feb-16	\$167,962.00



Municipio productor hidrocarburos diciembre de 2015	09-mar-16	\$170,635.00
Mpios. prod. hidrocarburos terrestres pago No. 4 mes abril/2016	06-may-16	\$157,331.00
Mpios. prod. hidrocarburos terrestres pago No. 5 mes mayo/2016	23-jun-16	\$140,705.00
Mpios. prod. hidrocarburos terrestres pago No. 6 mes junio/2016	13-jul-16	\$156,225.00
Mpios. prod. hidrocarburos terrestres pago No. 8 mes agosto/2016	18-ago-16	\$162,759.00
Mpios. prod. hidrocarburos terrestres pago No. 9 mes septiembre/2016	06-sep-16	\$ 89,877.20
		\$1'213,363.20

83. Bajo los elementos recién apuntados, debe ordenarse la entrega de los recursos correspondientes al FEMFPH-2016 que no ha realizado el Poder Ejecutivo demandado, en el entendido de que ello sólo será por lo exclusivamente solicitado por el Municipio demandado, salvo el mes que ya fue cubierto, es decir, por los meses de agosto y septiembre de 2016 que equivalen a \$252,636.20.

84. Lo anterior, en lo conducente, con apoyo en los criterios P./J. 64/2009: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Texto: "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es



y 1a. CXXIX/2014 (10a.): "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR."<sup>43</sup>

85. Por su parte, las participaciones relacionadas con el FEMFMP-2016, encuentra su fundamento en el título cuarto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y en el "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos", publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de dos mil catorce y cuatro de junio de dos mil quince, respectivamente.

86. Sobre lo anterior, los artículos 56 y 57 de la ley antes mencionada, disponen, en lo que interesa, que:

**"Artículo 56.** El contribuyente determinará el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos por mes o fracción de éste, y deberá pagarlo a más tardar el día 17 del mes inmediato siguiente a aquel que corresponda el pago.

---

necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, «con número de registro digital: 166990».

<sup>43</sup> Texto: "La suplencia de la queja deficiente parte de la premisa del conocimiento del derecho por parte del juzgador, por lo que aun cuando las partes no lo invoquen, éste debe aplicarlo. Ahora bien, el artículo 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, en todos los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios, cuya finalidad radica en que prevalezcan la verdad y el orden constitucional, al margen de los buenos o malos argumentos; sin embargo, esta búsqueda de la verdad está delimitada a la litis, sin que puedan suplirse los presupuestos del ejercicio de la acción, ya que ello implicaría sustituirse en el promovente, además, porque no pueden ignorarse las normas y cargas procesales que permean al litigio constitucional y se encuentran previstas en la ley. En este sentido, el acreditamiento de la situación particular por la que los actos impugnados son susceptibles de causar afectación al actor es una carga procesal recaída en éste y, por ende, no puede asumirla el Alto Tribunal, mediante la suplencia de la queja deficiente." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 912 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas, con número de registro digital: 2006102».



"Para el cumplimiento de lo dispuesto en este título se aplicarán en lo conducente, las disposiciones fiscales y las reglas de carácter general expedidas por el Servicio de Administración Tributaria."

**"Artículo 57.** El Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por el impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Para los efectos del artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, no se incluirá en la recaudación federal participable, la recaudación total que se obtenga del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos previsto en el presente título.

"Los recursos recaudados se distribuirán entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios conforme a los siguientes criterios:

"...

"III. La distribución de los recursos entre las entidades federativas y entre los Municipios se determinará con base en el total recaudado y al procedimiento establecido en las reglas de operación que al efecto emita la secretaría. ..."

87. Mientras que los numerales primero y tercero del acuerdo establecen:

**"Primera.** El presente acuerdo tiene por objeto establecer las reglas de operación para la distribución de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a que se refiere el artículo 57 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como para la distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos.

"...

**"Tercera.** El fondo se integrará por la recaudación mensual del impuesto y se distribuirá conforme al título cuarto de la ley, entre las entidades federativas



adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus Municipios donde se localicen las áreas en los primeros quince días hábiles del mes siguiente a aquel en el que se realizó el entero del impuesto. Los recursos que correspondan a lo recaudado en los meses de **octubre y noviembre** se entregarán a las entidades federativas a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de enero, y lo correspondiente a diciembre, a más tardar en los primeros quince días hábiles del mes de febrero del ejercicio fiscal subsecuente.

"La UISH realizará el cálculo para la distribución de los recursos del fondo a las entidades federativas y sus Municipios, según corresponda, en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la información prevista en las reglas novena y décima del presente acuerdo, por parte de la comisión y el SAT, e informará dentro de ese plazo a la UPCP para que ésta emita, en tiempo y forma, las instrucciones correspondientes para que la TESOFE realice el depósito a las entidades federativas. ..."

88. Bajo estas circunstancias, esta Primera Sala condena al Poder Ejecutivo de Veracruz al pago de las ministraciones pendientes del FEFMPH-2016, correspondientes a agosto y septiembre de 2016.

89. Sobre el pago de intereses moratorios, esta Primera Sala precisa que si bien ello no fue solicitado por el Municipio actor durante el trámite de la controversia constitucional, lo cierto es que este deber ocurre como una consecuencia lógica a la omisión de entrega de las ministraciones.

90. Por tanto, conforme al criterio de esta Suprema Corte, ante la falta de entrega o entrega tardía de recursos federales, debe pagarse al Municipio actor los intereses.

91. En efecto, de conformidad con las fechas señaladas en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en el punto décimo, se estableció lo siguiente:

**"Décimo.** La entrega de los recursos FISMDF del Estado a los Municipios se hará tan pronto sean recibidos de la Federación a través de la SHCP, conforme al párrafo segundo del artículo 32 de la ley; es decir, mensualmente en los



primeros diez meses del año, conforme a lo señalado en el artículo quinto del acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016 de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado con fecha 18 de diciembre de 2015 en el Diario Oficial de la Federación por la SHCP ...

**Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios**  
**Calendario de fechas de pago 2016 del FIS MDF:**

FIS MDF				
Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios	Fecha de depósito	Días fuera del plazo
Enero	29	8 de febrero	18 de febrero	10
Febrero	29	7 de marzo	4 de marzo	0
Marzo	31	7 de abril	29 de abril	22
Abril	29	6 de mayo	31 de mayo	25
Mayo	31	7 de junio	30 de junio	23
Junio	30	7 de julio	1 de julio	0
Julio	29	5 de agosto	31 de agosto	26
Agosto	31	7 de septiembre	---	1114 <sup>44</sup>
Septiembre	30	7 de octubre	---	1085 <sup>45</sup>
Octubre	31	4 de noviembre	---	1055 <sup>46</sup>

<sup>44</sup> A la fecha del cierre de instrucción el 26 de septiembre de 2019, al no haber sido demostrado lo contrario por el poder demandado.

<sup>45</sup> Ídem.

<sup>46</sup> Ídem.



92. En estas condiciones, se actualiza una omisión en ministrar al Municipio actor los citados fondos federales relativos a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 del FISM 2016 que suman \$3'623,708.14 y del FEFMPH por \$252,636.20, en tanto que, posterior a ese informe del tesorero, no se advierte que se hubieren efectuado dichos depósitos (no se aportaron más pruebas). Luego, se ordena la entrega de los recursos que correspondan, de acuerdo a las cantidades previamente determinadas y al pago de los intereses relativos.

93. De conformidad con lo expuesto, se concluye que la actuación de la autoridad demandada –Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave– generó una inobservancia al principio de integridad de los recursos municipales, porque tal como se acredita de autos, los fondos federales no han sido entregados al Municipio actor, por lo que es inconcusa la violación a su autonomía hacendaria.

94. Así, en el contexto del sistema financiero municipal, debe tomarse en cuenta que cuando las autoridades gubernamentales a las que la Constitución o leyes imponen el deber de satisfacer ciertas cantidades de recursos a otras (como en este caso serían las municipales), omiten el pago de las mismas o lo hacen tardíamente, someten a estas últimas a un perjuicio doble: a) en primer lugar, les infringe el daño ligado a la pérdida del poder adquisitivo de las cantidades que les corresponden; y, b) en segundo lugar, las somete a los graves inconvenientes derivados de la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto, de acuerdo con la normativa aplicable y en armonía con sus necesidades colectivas.

95. Es por ello que la legislación que disciplina el sistema de financiamiento municipal en la República Mexicana da especificidad al principio general de derecho, según el cual, quien causa un daño está obligado a repararlo, y según el cual, la reparación de ese daño debe tender a colocar al lesionado en la situación en la que se encontraba antes de que se produjera el hecho lesivo, lo cual se traduce en el deber de pagar una indemnización moratoria cuando el daño se identifica con la falta de pago de una cantidad ya líquida y exigible.



96. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,<sup>47</sup> de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."<sup>48</sup>

## IX. Efectos

97. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades adeudadas y los intereses que se hayan generado respecto a los recursos del FISM 2016, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016, y del FEFMPH de agosto y septiembre de 2016, con los intereses moratorios correspondientes.

<sup>47</sup> Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

<sup>48</sup> Texto: "La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes". Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288».



98. Para ello se concede al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, un plazo de noventa días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado este fallo, a fin de que realice lo conducente en cuanto a que sean suministradas las participaciones federales reclamadas, más los intereses que resulten sobre este saldo insoluto hasta la fecha de liquidación conforme a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

99. En caso de que los recursos federales ya hayan sido entregados al Municipio actor durante la sustanciación de la presente controversia, queda incólume la condena del pago de intereses referida en el párrafo previo.

100. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de las omisiones impugnadas al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, relativas a la entrega de los recursos señalados en el apartado VIII de esta ejecutoria y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega, de conformidad con los efectos precisados en el apartado noveno.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** 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 mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del emitido por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA IMPUGNACIÓN DERIVADO DE UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN (ARTÍCULO 17 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MAGISTRADO PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE SONORA CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA REPRESENTAR AL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULOS 13, FRACCIÓN II Y 82 BIS FRACCIÓN I DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SONORA).**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LEGITIMACIÓN PASIVA AL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL ENCARGADO DE APLICAR LAS NORMAS IMPUGNADAS (ARTÍCULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).**

**IV. ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. NO SON COMPETENTES TRATÁNDOSE DE ACTOS DE CUALQUIER NATURALEZA PROVENIENTES DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, NI DE ASUNTOS ELECTORALES NI JURISDICCIONALES (INVALIDEZ PARCIAL DE LA RECOMENDACIÓN 29/2014, EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN EL EXPEDIENTE CEDH/III/22/01/0020/2014, ÚNICAMENTE EN LOS PUNTOS PRIMERO Y TERCERO QUE SE REFIEREN AL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA).**

**V. GARANTÍA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. LAS EXCEPCIONES A SU TUTELA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO INCLUYEN LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES (INVALIDEZ PARCIAL DE LA RECOMENDACIÓN 29/2014, EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN EL EXPEDIENTE CEDH/III/22/01/0020/2014, ÚNICAMENTE EN LOS PUNTOS PRIMERO Y TERCERO QUE SE REFIEREN AL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA).**



**VI. GARANTÍA NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS. LA MODIFICACIÓN DE SU ÁMBITO DE TUTELA, ASÍ COMO DE SUS EXCEPCIONES, CORRESPONDE DE MANERA EXCLUSIVA AL CONSTITUYENTE PERMANENTE (INVALIDEZ PARCIAL DE LA RECOMENDACIÓN 29/2014, EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN EL EXPEDIENTE CEDH/III/22/01/0020/2014, ÚNICAMENTE EN LOS PUNTOS PRIMERO Y TERCERO QUE SE REFIEREN AL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA).**

**VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. REALIZAN FUNCIONES FORMALMENTE JURISDICCIONALES E INCLUSO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVAS.**

**VIII. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES NO LA GENERAN.**

**IX. FUNCIÓN JURISDICCIONAL. SE IDENTIFICA COMO AQUELLA POR LA CUAL LOS ÓRGANOS FORMALMENTE JUDICIALES ADMINISTRAN JUSTICIA, LO QUE ABARCA TANTO EL TRÁMITE COMO LA RESOLUCIÓN DE UN ASUNTO.**

**X. FUNCIÓN JURISDICCIONAL AJENA AL ÁMBITO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS. LOS ACTOS POSITIVOS O NEGATIVOS DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL, INMERSOS EN LA TRAMITACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS SOMETIDAS A SU POTESTAD, DEBEN ENCUADRARSE DENTRO DE AQUÉLLA PARA TODOS LOS EFECTOS (INVALIDEZ PARCIAL DE LA RECOMENDACIÓN 29/2014, EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN EL EXPEDIENTE CEDH/III/22/01/0020/2014, ÚNICAMENTE EN LOS PUNTOS PRIMERO Y TERCERO QUE SE REFIEREN AL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA.**

**XI. FUNCIÓN JURISDICCIONAL AJENA AL ÁMBITO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS. EL CUM-**



**PLIMIENTO DE LOS PLAZOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS PARA NOTIFICAR A LAS PARTES ES UNA CUESTIÓN QUE PERTENECE AL EJERCICIO NORMAL DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO INTEGRA EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE ESOS ORGANISMOS (INVALIDEZ PARCIAL DE LA RECOMENDACIÓN 29/2014, EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN EL EXPEDIENTE CEDH/III/22/01/0020/2014, ÚNICAMENTE EN LOS PUNTOS PRIMERO Y TERCERO QUE SE REFIEREN AL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA).**

**XII. FUNCIÓN JURISDICCIONAL AJENA AL ÁMBITO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ORGANISMOS PROTECTORES DE DERECHOS HUMANOS. VALIDEZ DE LA RECOMENDACIÓN AL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SONORA DE DAR VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO CON HECHOS POSIBLEMENTE CONSTITUTIVOS DE DELITO (INVALIDEZ PARCIAL DE LA RECOMENDACIÓN 29/2014, EMITIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA EL VEINTICINCO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE EN EL EXPEDIENTE CEDH/III/22/01/0020/2014, ÚNICAMENTE EN LOS PUNTOS PRIMERO Y TERCERO QUE SE REFIEREN AL PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 5/2015. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE SONORA. 30 DE OCTUBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO DE FORMULAR VOTO PARTICULAR. LOS MINISTROS LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, SE RESERVARON EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTES. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.



Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **treinta de octubre de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante escrito presentado el veintinueve de enero de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Sebastián Sotomayor Tovar, presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura, ambos del Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del Poder Judicial de dicha entidad, en la que señaló como entes demandados y actos impugnados los siguientes:<sup>1</sup>

### **Órganos demandados**

- Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

### **Actos cuya invalidez se demanda**

- La recomendación 29/2014, derivada del expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, de veinticinco de noviembre de dos mil catorce.
- El artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

2. Cabe destacar que en dicha recomendación, la comisión determinó que la autoridad judicial había violado diversos derechos humanos de un ciudadano debido al retardo excesivo en la notificación del auto de formal prisión dictado en su contra, por lo cual recomendó al presidente del Supremo Tribunal de Justicia de dicha entidad, girar instrucciones a quien correspondiera a efecto de fincar el debido procedimiento de responsabilidad administrativa al personal

<sup>1</sup> Fojas 1 a 15 del expediente de la controversia constitucional 5/2015.



involucrado que obró de manera omisa en el ejercicio de sus funciones, dar vista al Ministerio Público por la posible comisión del delito contra la procuración y administración de justicia, así como determinar lo procedente a efecto de otorgar capacitación al personal para el debido cumplimiento de los derechos humanos.

3. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales violados.** Se estimaron vulnerados los artículos 14, 16, 17, 102, apartado B, párrafo tercero, 116, fracción III y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El Poder Judicial del Estado de Sonora hizo valer en su demanda, los siguientes conceptos de invalidez:

- **Primero.** Adujo que los actos impugnados eran contrarios a los artículos 17, 102 apartado B, párrafo tercero, fracción III y 116 de la Constitución Federal, conforme a los cuales las Comisiones Locales de Derechos Humanos carecen de competencia para conocer de asuntos jurisdiccionales.

- Ello porque en la recomendación 29/2014, la Comisión Estatal de Derechos Humanos analizó una causa penal seguida ante el Juzgado Sexto de lo Penal de Primera Instancia en el Estado de Sonora, lo cual corresponde a una cuestión jurisdiccional y no administrativa, excediendo por tanto el ámbito de sus atribuciones.

- Destacó que en términos de los artículos 308, 309 y 319 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, las resoluciones dictadas en primera instancia y el trámite del recurso de apelación ante el tribunal de alzada son parte del procedimiento judicial, cuyo conocimiento corresponde exclusivamente a los Tribunales del Estado, con lo cual la recomendación impugnada vulneró el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Sonora.

- **Segundo.** Sostuvo que la recomendación impugnada no se encontraba fundada ni motivada, pues la comisión local la emitió sin tener facultades para ello, al estar vedada su intervención en asuntos jurisdiccionales. Así, si los motivos o causas que tomó dicha comisión para emitir el acto, no se adecuan a las hipótesis normativas en que pretende apoyarse, es claro que se contravienen los artículos 16 de la Constitución Federal y 2o. de la Constitución Local.



- Alegó que con la emisión de la recomendación, la Comisión transgredió el ámbito de atribuciones del Poder Judicial del Estado de Sonora y se excedió en las facultades que el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal le confiere.

- En apoyo citó la jurisprudencia P./J. 109/2005 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

- **Tercero.** El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora no contaba con facultades para emitir el acto impugnado, sin que obste que se fundamentara en el artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, pues esa disposición de índole reglamentaria no podía estar por encima del artículo 102, apartado B, párrafo tercero, de la Constitución Federal y del diverso artículo 8, fracción II, de la Ley número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, disposiciones que delimitan su esfera de actuación.

- Adujo que el acto impugnado transgredía los principios de seguridad jurídica y de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos lo había dictado fuera de las atribuciones que le habían sido otorgadas, actualizándose un vicio competencial.

5. CUARTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil quince, el Ministro presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional, asignándole el número de expediente 5/2015 y ordenó turnarlo al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.<sup>2</sup>

6. QUINTO.—**Admisión.** Por auto de treinta de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la presente controversia constitucional y tuvo

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, foja 77.



como demandada a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, emplazándola para que produjeran su contestación. Asimismo, dio vista a la entonces Procuraduría General de la República para que antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestara lo que a su representación correspondiera.<sup>3</sup>

7. SEXTO.—**Contestación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.** Mediante acuerdo de diecisiete de abril de dos mil quince, el Ministro instructor hizo notar que había transcurrido el plazo concedido a la parte demandada para que produjera su contestación, sin que lo hubiese hecho, motivo por el cual fijó día y hora para la celebración de la audiencia.<sup>4</sup>

8. SÉPTIMO.—**Pedimento de la Procuraduría General de la República.** La Procuraduría General de la República se abstuvo de desahogar la vista correspondiente, en términos de la fracción IV del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia.

9. OCTAVO.—**Audiencia.** Sustanciado el procedimiento, el trece de mayo de dos mil quince se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y se abrió el periodo de alegatos, teniéndose por formulados los hechos valer por el Magistrado presidente del Poder Judicial del Estado de Sonora. Acto seguido se puso el expediente en estado de resolución.<sup>5</sup>

10. NOVENO.—**Radicación en Sala.** Como consecuencia del dictamen emitido por el Ministro ponente, por acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de este Alto Tribunal ordenó la remisión del presente asunto a la Primera Sala, la cual se avocó a su conocimiento por proveído de cinco de diciembre siguiente.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*, fojas 78 a 80.

<sup>4</sup> *Ibidem*, foja 120.

<sup>5</sup> *Ibidem*, fojas 137 y 138.

<sup>6</sup> *Ibidem*, fojas 143 a 145.



11. DÉCIMO.—**Retorno.** En sesión de dos de mayo de dos mil dieciocho, la Primera Sala determinó desechar el proyecto propuesto por el Ministro ponente y ordenó su retorno a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.<sup>7</sup>

12. DÉCIMO PRIMERO.—**Remisión al Tribunal Pleno.** En sesión de doce de septiembre de dos mil dieciocho, los Ministros integrantes de la Primera Sala determinaron remitir el presente asunto al Pleno de este Alto Tribunal, para que fuera éste órgano el que se encargara de emitir la resolución correspondiente.<sup>8</sup>

13. DÉCIMO SEGUNDO.—**Avocamiento en el Tribunal Pleno.** En atención a lo anterior, mediante acuerdo de veinte de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Pleno se avocara al conocimiento del presente asunto, por lo que se ordenó su devolución a la Ministra ponente, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>9</sup>

14. DÉCIMO TERCERO.—**Retiro del Pleno y avocamiento en la Primera Sala.** En atención al dictamen formulado por la Ministra ponente en el que solicitó remitir el asunto a la Sala de su adscripción, mediante proveído de doce de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal determinó enviar nuevamente el expediente a la Primera Sala.<sup>10</sup> Finalmente, por acuerdo de nueve de agosto de dos mil diecinueve, el presidente de la Primera Sala decretó el avocamiento de ésta al asunto y ordenó la remisión de los autos a la Ministra ponente para la elaboración del proyecto respectivo.<sup>11</sup>

#### CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia

<sup>7</sup> *Ibidem*, fojas 743 y 744.

<sup>8</sup> *Ibidem*, foja 746.

<sup>9</sup> *Ibidem*, foja 748.

<sup>10</sup> *Ibidem*, foja 750.

<sup>11</sup> *Ibidem*, foja 754.



constitucional de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, 11, fracción V y 21 fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, fracción I y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y la Comisión de Derechos Humanos, ambos del Estado de Sonora, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. SEGUNDO.—**Existencia de los actos impugnados.** Como quedó señalado, en el presente asunto el Poder Judicial del Estado de Sonora actor, demandó la invalidez de:

1) La recomendación 29/2014, emitida el veinticinco de noviembre de dos mil catorce, por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

2) El artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos; reformado el tres de junio de dos mil diez.

17. Al respecto debe decirse que la existencia de la recomendación 29/2014, quedó acreditada en autos, en los cuales consta el original de la misma suscrita por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.<sup>12</sup>

18. De igual manera, el artículo 17 del reglamento interior se debe tener por acreditado al constar en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, publicado el veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.<sup>13</sup>

19. TERCERO.—**Precisión de la litis.** En virtud de lo expuesto en el considerando anterior, con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, se precisa que la materia de la presente controversia

<sup>12</sup> Ibidem, fojas 18 a 38.

<sup>13</sup> Ibidem, fojas 58 a 75.



se centrará en analizar la validez del artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, así como la recomendación 29/2014, emitida por dicha Comisión.

20. CUARTO.—**Oportunidad.** Con relación a la oportunidad de la presente controversia constitucional debe advertirse que el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia establece a la letra lo siguiente:

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

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

"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

• *Oportunidad de la impugnación de la norma general*

21. Respecto a la impugnación del artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, se plantea su invalidez con motivo de su primer acto de aplicación consistente en la recomendación 29/2014, notificada al accionante el veintiocho de noviembre de dos mil catorce.

22. No obstante, esta Primera Sala advierte que la referida recomendación **no constituye el primer acto de aplicación** de la porción normativa impugnada, pues de las constancias del presente expediente se desprende que la Comisión



Estatal de Derechos Humanos de Sonora ya había emitido en contra del Poder Judicial de dicha entidad, una diversa recomendación en la cual le fue aplicado el artículo 17 del reglamento interior de dicha comisión.

23. Se trata de la recomendación 24/2014 emitida el seis de octubre de dos mil catorce, dentro del expediente CEDH/II/22/01/0301/2014, seguido con motivo de una queja interpuesta en contra del Poder Judicial del Estado de Sonora, por la falta de resolución de un recurso de apelación promovido en contra de un auto de formal prisión dictado por el delito de homicidio.<sup>14</sup>

24. La referida recomendación se resolvió en el sentido de tener por acreditada una violación a la administración de justicia por la excesiva dilación en el dictado de la resolución respectiva, por lo cual se recomendó al Magistrado presidente del Supremo Tribunal del Estado de Sonora tomar las medidas administrativas necesarias para evitar la denegación de justicia. Cabe señalar que esta recomendación se apoyó en el artículo 17 del Reglamento Interior de dicha Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

25. En virtud de lo anterior y en atención a la jurisprudencia P/J. 121/2006, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.",<sup>15</sup> el plazo para impugnar el referido precepto reglamentario debe computarse a partir de la notificación de la diversa recomendación 24/2014, por constituir ésta su primer acto de aplicación.

26. En esa tesitura, de autos consta que la misma fue notificada al accionante el día diez de octubre de dos mil catorce y surtió efectos el trece siguiente.

<sup>14</sup> *Ibidem*, fojas 721 a 739.

<sup>15</sup> Texto: "Del artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que para impugnar normas generales en vía de controversia constitucional es menester que la demanda se interponga dentro del plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación en perjuicio del actor. En consecuencia, es improcedente dicha impugnación si se trata de un segundo o ulterior acto de aplicación, una vez transcurrido el plazo de 30 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general, pues ello se traduce en una manifestación de voluntad del actor que entraña su consentimiento tácito.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 878, «con número de registro digital:» 173937.



Por tanto, el plazo de treinta días para promover la controversia constitucional corrió del catorce de octubre al veinticinco de noviembre de dos mil catorce, debiéndose descontar de dicho plazo los días dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de octubre, así como los días uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, diecisiete, veintidós y veintitrés de noviembre de la misma anualidad, al resultar inhábiles de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

27. Por tanto, si la demanda se presentó el veintinueve de enero de dos mil quince, es evidente que resultó extemporánea con relación a la impugnación del artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora.

28. En atención a ello, debe sobreseerse en la controversia constitucional en esta parte, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>16</sup>

• *Oportunidad de la impugnación de la recomendación 29/2014*

29. La recomendación 29/2014, fue notificada al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, el veintiocho de noviembre de dos mil catorce, surtiendo efectos al día hábil siguiente, esto es, el uno de diciembre de ese año. Por tanto, el plazo de treinta días para la promoción de la controversia transcurrió del dos de diciembre de dos mil catorce al veintinueve de enero de dos mil quince, debiéndose descontar de dicho plazo los días seis, siete, trece y catorce de diciembre de dos mil catorce; tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de enero de dos mil quince, todos ellos por ser sábados

<sup>16</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21. ..."

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

"...

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



y domingos y, por tanto, días inhábiles, así como también los días del quince de diciembre de dos mil catorce al primero de enero de dos mil quince, por corresponder al periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, en atención a los artículos 2o. y 3o., fracción II de la ley reglamentaria de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

30. Por tanto, si la demanda se presentó el veintinueve de enero de dos mil quince, es claro que resulta oportuna únicamente con relación a la impugnación de la recomendación 29/2014.

31. QUINTO.—**Legitimación.** De conformidad con los artículos 10 y 11 de la ley reglamentaria de la materia, el actor, el demandado y en su caso el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. Dichos preceptos establecen literalmente lo siguiente:

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

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

**"Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos



de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario ..."

32. En función de lo anterior, se procede a analizar la legitimación de las partes en el presente juicio.

### ***l) Legitimación activa***

33. Esta Primera Sala advierte que la presente controversia constitucional fue promovida por el Poder Judicial del Estado de Sonora, el cual se encuentra reconocido como uno de los sujetos legitimados para promover controversias constitucionales, tal y como se desprende del artículo 105, fracción I, inciso h, de la Constitución Federal, precepto que a la letra establece:

**"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:

"...

"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

34. Ahora bien, al proceso comparece Juan Sebastián Sotomayor Tovar en su calidad de Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora y del Consejo del Poder Judicial de dicha entidad, personalidad que acredita con la copia certificada del acta 12/2012, relativa a la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil doce, en la que fue designado para ese cargo por el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Foja 16 del expediente de la Controversia Constitucional 5/2015.



35. En ese sentido, los artículos 13, fracción II, y 82 Bis fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Sonora establecen:

**"Artículo 13.** Son atribuciones del presidente del Supremo Tribunal de Justicia:

"...

"II. Representar al Poder Judicial ante toda clase de autoridades y en los actos oficiales; igualmente, representar al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, a sus Salas y a sus comisiones, ante todo tipo de autoridades, incluyendo las de amparo, e interponer toda clase de recursos."

**"Artículo 82 Bis.** Son atribuciones del presidente del Consejo del Poder Judicial del Estado:

"I. Representar al consejo ante toda clase de autoridades y en los actos oficiales, incluyendo las autoridades de amparo e interponer toda clase de recursos. ..."

36. Por tanto, debe concluirse que el promovente tiene legitimación activa en la presente controversia, en tanto que en autos se encuentra acreditado su carácter de presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, funcionario a quien la Ley Orgánica en mención otorga la representación del Poder Judicial de dicha entidad, el cuál además es uno de los sujetos legitimados para promover este tipo de mecanismos de regularidad constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General.

## II) Legitimación pasiva

37. Como parte demandada comparece la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, el cual es un órgano constitucional autónomo, en términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución General.



38. Debe advertirse que el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 265/2017<sup>18</sup> y 29/2018,<sup>19</sup> reconoció que dichos organismos cuentan con legitimación pasiva para comparecer en este tipo de procedimientos constitucionales.

39. En esa tesitura, en el caso si bien la referida comisión no contestó la demanda instaurada en su contra, lo cierto es que con posterioridad sí compareció al procedimiento a través de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, quien se ostentó como presidente de la misma, cargo que acreditó con copia certificada del nombramiento realizado en sesión ordinaria celebrada por la honorable LX Legislatura Constitucional del Estado de Sonora, el catorce de diciembre de dos mil trece.<sup>20</sup>

40. Así, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 21 y 21 Bis del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos,<sup>21</sup> corresponde al presi-

<sup>18</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve.

<sup>19</sup> Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.

<sup>20</sup> Foja 163 del expediente de la controversia constitucional 5/2015.

<sup>21</sup> **Artículo 16.** El presidente de la comisión tendrá las siguientes facultades:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión;

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

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

"IV. Distribuir y delegar funciones a los visitadores, en los términos del reglamento interno;

"V. Presentar directamente un informe anual al Congreso del Estado y a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial sobre las actividades de la comisión.

"VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

"VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores;

"VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;

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

"X. Otorgar poder general o especial, a la persona que él designe;



dente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos ejercer la representación de la citada comisión, así como contestar las demandas y reconveniones que se entablen en contra de la misma, por lo que se concluye que el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora se encuentra legitimado para comparecer en representación de la parte demandada.

41. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Dado que las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia distinta a la advertida en el apartado de oportunidad en torno a la extemporaneidad de la controversia constitucional respecto del artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y al no advertirse tampoco de oficio la actualización de una diversa, se procede a estudiar el fondo del asunto.

42. SÉPTIMO.—**Precisión de la materia de estudio.** De la lectura integral del escrito inicial de demanda resulta que la causa de pedir del promovente se

---

"XI. Otorgar al director general de Asuntos Jurídicos y a los visitadores generales, la facultad para interponer las denuncias penales que estime procedentes y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos;

"XII. Aprobar y emitir los informes especiales y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y la Secretaría Ejecutiva; y,

"XIII. Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos legales."

**"Artículo 21.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la comisión; está a cargo de un presidente a quien corresponde ejercer, en los términos establecidos en la Ley 123 y su reglamento interior, las funciones directivas de la comisión y su representación legal.

"Se concederá licencias voluntarias hasta por seis meses, sin goce de sueldo, al presidente, empleados y funcionarios que hayan prestado sus servicios a la comisión por lo menos durante ese tiempo, misma que podrá ser renovada a petición del solicitante.

"Con las excepciones establecidas en la Ley 123 y en este reglamento, corresponde al presidente de la comisión nombrar y remover libremente a todo el personal, que labora o presta sus servicios profesionales en este organismo."

**"Artículo 21 Bis.** El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos tendrá con independencia de las facultades otorgadas por el artículo 16 de la ley, las siguientes atribuciones:

"...

"V. Presentar denuncias y querellas;

"...

"VII. Facultades para la interposición de juicios de amparo directo o indirecto y desistirse de los que tramitará y así mismo, para que conteste las demandas y reconveniones que se entablen en contra de la comisión, oponga excepciones, rinda toda clase de pruebas, reconozca firmas y documentos, presente testigos, articule y absuelva posiciones."



centra en combatir la recomendación 29/2014, únicamente en la parte dirigida al Poder Judicial del Estado de Sonora, en tanto se estima que con relación a ella la Comisión Estatal de Derechos Humanos excedió su ámbito de atribuciones e invadió la esfera competencial del promovente, al analizar una causa penal seguida ante el Juzgado Sexto de lo Penal de Primera Instancia en el Estado de Sonora, lo cual corresponde a una **cuestión jurisdiccional y no administrativa**.

43. Es por esta razón que esta Primera Sala enfatiza que la impugnación realizada en la presente controversia y su correspondiente análisis **se centrará exclusivamente en aquello que atañe al Poder Judicial del Estado de Sonora, dejando intocada la parte referida a la Defensoría de Oficio.**

44. Lo anterior, tomando en cuenta que con relación a la Defensoría Pública el artículo 106 de la Constitución Política del Estado de Sonora establece lo siguiente:

"Sección V.  
"Defensoría de oficio.

"Artículo 106. Habrá en el Estado una institución que se denominará Defensoría de Oficio. Su misión será defender a los reos en asuntos penales y patrocinar a quienes lo soliciten, en materia civil y administrativa, en los casos establecidos por la ley orgánica correspondiente."

45. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicha entidad federativa indica lo siguiente:

"Artículo 22. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes dependencias:

"...

"XIII. Secretaría de la Consejería Jurídica."



"Artículo 23 Bis 1. La Secretaría de la Consejería Jurídica estará integrada por cuando menos cinco Subsecretarías, por la Defensoría Pública y por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Implementadora del nuevo sistema de justicia penal; y demás unidades y personal necesarios para el debido cumplimiento de sus facultades. ..."

46. De dicha reglamentación se deriva que la Defensoría Pública es dependiente de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado, lo que implica que su configuración orgánica corresponde al ámbito administrativo toda vez que se encuentra inserta en la estructura del Poder Ejecutivo Local.

47. Por tanto, si a la presente controversia constitucional acude el Poder Judicial del Estado de Sonora alegando la invasión a su esfera de competencias por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora al haber emitido una recomendación sobre temas que no corresponden a la materia administrativa sino a la materia jurisdiccional, es claro que dicho motivo de impugnación no atañe a la Defensoría Pública.

48. Es por estas razones que se reitera, el estudio de la presente controversia constitucional se centrará en la validez o invalidez de la recomendación 29/2014, **únicamente en lo que se refiere al Poder Judicial del Estado, dejando intocado todo lo demás.**

49. OCTAVO.—**Estudio.** Para mayor claridad en la exposición de las razones que rigen la decisión del presente asunto, se estima conveniente dividir el presente considerando en los siguientes apartados:

#### **A) Contenido de la recomendación 29/2014.**

50. De la recomendación impugnada se advierten los siguientes puntos relevantes: a) antecedentes; b) evidencias; c) situación jurídica; d) causas de violación; y, e) recomendación.

51. En el apartado de *situación jurídica*, la comisión precisó que en el caso se habían violentado los derechos de debido proceso y acceso a una defensa adecuada, al permanecer el afectado incomunicado por un lapso de siete días



sin conocer su situación jurídica. Ello porque la resolución del auto de formal prisión en su contra dictada el treinta de diciembre de dos mil trece, le fue notificada hasta el siete de enero de dos mil catorce.

52. En el rubro *causas de violación*, la comisión aclaró que era respetuosa de la función jurisdiccional de los tribunales del orden común y que no realizaría un análisis de la litis de fondo del expediente penal sobre el cual había solicitado y obtenido informes, absteniéndose además de valorar la función jurisdiccional de esas instancias.

53. No obstante, refirió que ello no era obstáculo para analizar los actos y omisiones de carácter administrativo ocurridos en la tramitación del juicio en términos de los artículos 9 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 17 de la Constitución Federal, enfatizando que su actuar no pretendía intervenir, ni limitar la función jurisdiccional, sino que derivaba de la preocupación en torno a que dentro del ejercicio de ésta, se violentasen los derechos humanos.

54. A continuación, advirtió la existencia de una obstaculización a la garantía del debido proceso, así como la transgresión a los derechos de legalidad y seguridad jurídica del quejoso por parte de la autoridad judicial, **al no ordenarse la notificación inmediata del auto de formal prisión**, lo que impidió que el afectado tuviera acceso a la justicia y pudiera argumentar lo que a su derecho correspondiera respecto a su situación jurídica, configurándose así una dilación injustificada en perjuicio del quejoso y dejándolo en estado de indefensión.

55. Sostuvo que los servidores públicos involucrados se apartaron de los principios de legalidad y eficiencia que debían observar en el desempeño de sus funciones, con lo cual se pudo haber incurrido en responsabilidad administrativa conforme a lo previsto en el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sonora.

56. Por otro lado, analizó el actuar del **defensor de oficio** adscrito al órgano judicial que retrasó la notificación del auto de formal prisión, concluyendo que a



causa de su falta de acciones legales, se había transgredido el derecho del quejoso a una defensa legal adecuada.

57. Ello porque el defensor de oficio se notificó veintidós días después de la resolución dictada, por lo que durante todo ese tiempo el quejoso había quedado sin asesoría y defensa, desconociendo el estado que guardaba su proceso y el tiempo en que debía permanecer recluido, aunado a que con su actuación dilató el procedimiento penal incoado contra el afectado, pues había impedido que se sustanciara a tiempo el procedimiento penal.

58. Así, sostuvo que dicho funcionario se había apartado de los principios de legalidad y eficiencia que debían observar en el desempeño de sus funciones, por lo que pudo incurrir en responsabilidad administrativa conforme a lo previsto en el artículo 63 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Sonora.

59. En consecuencia, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió la siguiente recomendación:

**"Primero:** A usted, **C. Lic. Juan Sebastián Sotomayor Tovar**, Magistrado presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora; gire instrucciones a quien corresponda a fin de que se finque el debido procedimiento de responsabilidad administrativa, a los funcionarios del Poder Judicial del Estado de Sonora, a la **C. Lic. Romana Olmos Casas** y demás personal involucrado que obró de manera omisa en el ejercicio de sus funciones, lo cual se tradujo en un menoscabo al hoy quejoso en su garantía constitucional de debido proceso, el cual se deberá iniciar ante la autoridad competente, a efecto de determinar la posible responsabilidad administrativa, asimismo se colabore ampliamente al seguimiento de la misma ante esta H. Comisión Estatal de Derechos Humanos.

**"Segundo:** En vista de los hechos posiblemente constitutivos de delito, dese vista al agente del Ministerio Público, a fin de que inicie averiguación previa por el Delito contra la Procuración y Administración de Justicia, cometidos por Servidores Públicos, en contra de quien o quienes resulten responsables.



"**Tercero:** En ejercicio de sus atribuciones legales, instruya lo conducente para que el personal del Juzgado donde se dieron los hechos, reciba de inmediato capacitación permanente y especializada para el mejor desempeño de sus funciones en materia de derechos humanos. En el caso de que dicha capacitación ya se hubiera iniciado, se le solicita no abandonar su programación con el fin de lograr elementos con mayor preparación al servicio de la sociedad, cualquiera que sea el caso, le solicitamos el envío a esta Comisión, del programa de capacitación correspondiente.

"**Cuarto:** A usted, C. **Lic. Jesús Arturo Valenzuela Calderón**, encargado del despacho de la Defensoría Pública del Estado de Sonora, gire instrucciones a quien corresponda, para efecto de instaurar procedimiento para determinar responsabilidad administrativa en contra del **Lic. Michel Magaña Sandoval**, defensor público autorizado por el quejoso para su defensa dentro de la causa penal no. 677/2013.

"**Quinto:** En vista de los hechos posiblemente constitutivos de delito, dese vista al agente del Ministerio Público, a fin de que inicie averiguación previa por Delitos Contra la Procuración y Administración de Justicia, Cometidos por Servidores Públicos y Delitos de Abogados Patronos y Litigantes, en contra de quien o quienes resulten responsables.

"**Sexto:** En ejercicio de sus atribuciones legales, instruya lo conducente para que los defensores de oficio adscritos a los Juzgados de Primera Instancia de lo Penal del Estado, reciban de inmediato capacitación permanente y especializada para el mejor desempeño de sus funciones en materia de derechos humanos. En el caso de que dicha capacitación ya se hubiera iniciado, se le solicita no abandonar su programación, con el fin de lograr elementos con mayor preparación al servicio de la sociedad, cualquiera que sea el caso, le solicitamos el envío a esta Comisión, del programa de capacitación correspondiente."

## **B) Estudio de fondo de los motivos de invalidez.**

60. Ahora bien, a efecto de analizar los argumentos hechos valer por el Poder Judicial del Estado de Sonora, es necesario hacer referencia al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, cuyo contenido –en la parte que interesa– es el siguiente:



## "Artículo 102.

"...

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

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

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

"...

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

61. Como se observa de su contenido, la norma constitucional establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas –en el ámbito de sus competencias– establecerán organismos de protección de los derechos humanos, los cuales conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza **administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público**, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.



62. Al respecto, en el precepto constitucional se dotan de facultades a dichos organismos, pues se prevé que éstos –nacional o locales– podrán formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y establece que las constituciones locales deben garantizar la autonomía de tales organismos.

63. De acuerdo a la disposición constitucional, todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten los organismos.

64. De darse el caso de que las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la norma constitucional obliga a que las autoridades funden, motiven y hagan pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o las Legislaturas de las entidades federativas –según corresponda–, a solicitud de los citados organismos, podrán llamar a dichas autoridades o servidores públicos cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, esto para el efecto de que comparezcan ante esos organismos legislativos, a efecto de explicar el motivo de la negativa. Sin embargo, **el elemento central del parámetro de control constitucional es aquel que prevé que "[l]os organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales."**

65. Sobre el tema conviene traer a colación la acción de inconstitucionalidad 30/2013, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de junio de dos mil diecisiete.

66. La referida acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Sinaloa, en cuanto establecían que el organismo local de protección de derechos humanos de ese Estado no tenía competencia para conocer de los actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorias de derechos humanos provenientes del Poder Judicial de dicha entidad.

67. El Tribunal Pleno determinó que la norma impugnada resultaba inconstitucional al realizar la exclusión de tales actos provenientes del Poder Judicial Local. Para concluir lo anterior, en la ejecutoria en cuestión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó los alcances de los artículos 1o. y 102, apartado B de la Constitución Federal.



68. En el primero de los preceptos constitucionales –precisó el Tribunal Pleno– se prevé un mandato de orden universal consistente en que en nuestro país, todas las personas gozarán: **i)** de los derechos humanos reconocidos en el propio ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; y, **ii)** de las garantías que se establezcan para su protección. De esta manera, conforme al propio Texto Constitucional, tanto el ejercicio de esos derechos fundamentales, como el ejercicio de dichas garantías, no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca.

69. El segundo de los preceptos fundamentales referidos, instituye precisamente una de las garantías a que se refiere el artículo 1o., consistente en un mecanismo **de carácter no jurisdiccional** de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conformado por organismos protectores de carácter autónomo en los ámbitos federal y en el de las entidades federativas. Dicho mecanismo se sustenta en un esquema de facultades y **prohibiciones expresas** –en este último caso, por autoridad y por materia– derivadas de la propia Constitución para que el ejercicio de las primeras por parte de los organismos creados para ello sea uniforme, de manera tal que ya sea en el ámbito federal o local, puedan conocer de presuntas violaciones de derechos humanos por parte de cualquier autoridad o servidor público, pero que también tengan las mismas restricciones.

70. De esta manera, continúa la ejecutoria, el Texto Constitucional ordena al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de las Entidades Federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias –a través de una ley federal y en sus correspondientes Constituciones–, establezcan organismos dotados de autonomía para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. El propio Texto Fundamental dota de atribuciones expresas a dichos organismos –tanto federales como estatales– para conocer de quejas en contra de **actos u omisiones de naturaleza administrativa** provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos. **También de manera expresa, la Norma Suprema exceptúa del conocimiento de la garantía protectora de los derechos humanos, a los actos de cualquier naturaleza provenientes del Poder Judicial de la Federación, así como a los actos de naturaleza electoral y jurisdiccional.**



71. A continuación, el Pleno procedió a repasar las diversas reformas realizadas sobre el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, y de éstas concluyó que la intención del Poder Reformador ha sido excluir del ámbito de competencias de las comisiones de derechos humanos todos los actos del Poder Judicial de la Federación, **pero no así los actos administrativos provenientes de los Poderes Judiciales Locales.**<sup>22</sup>

72. En palabras del Pleno en aquél precedente, el Texto Constitucional ha ido delineando el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de tal manera que en la actualidad los organismos especializados de los ámbitos federal y estatales puedan conocer mediante quejas y por regla general, de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violenten derechos humanos. De igual manera, la propia Norma Fundamental al establecer las excepciones a esta regla general ha sido consistente en excluir expresamente de ese ámbito de tutela únicamente a los actos de cualquier naturaleza del Poder Judicial de la Federación, **así como a los asuntos de naturaleza electoral y a los asuntos del ámbito jurisdiccional en cualquier orden de gobierno, excepciones que no incluyen a los actos administrativos de los Poderes Judiciales Locales.**

73. Es criterio del Pleno de la Suprema Corte, pues, que sólo los tres supuestos de excepción anteriores son los únicos que el Constituyente Permanente

<sup>22</sup> En la ejecutoria se precisó que este diseño se debió a que durante la configuración y construcción del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en los años noventa, al discutir la razonabilidad constitucional por la que se excluyó al Poder Judicial de la Federación, se partió de la tesis de que tanto la Suprema Corte, como el resto de los órganos del Poder Judicial de la Federación, llevan a cabo la función de revisión constitucional de la totalidad del orden jurídico, y esta fue la razón a cargo de las propias Comisiones en el Senado de la República para excluirlos del control y escrutinio de sus actos u omisiones como órganos supremos de interpretación constitucional, en tanto forman una especie de cúpula sobre los alcances de la hermenéutica constitucional y de protección de los derechos humanos a través de las diversas garantías que prevé la Norma Suprema; sin embargo, ésta razón exclusiva no resulta aplicable al resto de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, más allá de que puedan realizar un control difuso de constitucionalidad, ya que se trata de órganos primordialmente de legalidad y, por esta razón, es que no se excluyó expresamente del ámbito del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos el conocimiento de sus actos u omisiones de carácter administrativo, en los términos del artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal.



estimó necesario excluir del ámbito de tutela no jurisdiccional, por lo que los Estados no pueden agregar nuevos supuestos de excepción a través de sus leyes.

74. En este tenor, cuando las autoridades legislativas federal y locales, en cumplimiento del mandato contenido en el párrafo primero del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, lleven a cabo el diseño normativo de los organismos protectores de derechos humanos en su correspondiente ámbito competencial, les está vedado ampliar o reducir el ámbito de tutela de la garantía no jurisdiccional de protección de los derechos humanos; así como ampliar o reducir los supuestos que se excluyan de su conocimiento, pues ello corresponde de manera exclusiva al Constituyente Permanente quien fue el que estableció y delineó los alcances de esa tutela no jurisdiccional.

75. Efectivamente, si de manera expresa el párrafo primero del artículo 1o. de la Constitución Federal, prevé la posibilidad de establecer diferentes garantías para la protección de los derechos humanos que reconoce el orden jurídico mexicano y que éstas, solamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que el propio ordenamiento supremo establezca, es indudable que una modificación al ámbito de tutela y a las exclusiones del mecanismo no jurisdiccional de protección de derechos humanos previsto en el artículo 102, apartado B constitucional, corresponde realizarlo de manera exclusiva al Constituyente Permanente y no a las entidades federativas.

76. Con base en las consideraciones de la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 30/2013, las cuales resultan vinculantes para esta Sala, en términos del artículo 43 de la ley reglamentaria de las dos primeras fracciones del artículo 105 constitucional,<sup>23</sup> debe analizarse si la excesiva dilación en la notificación de un auto de formal prisión –la cual originó en el caso la recomendación impugnada– es un supuesto que puede encuadrarse en la función administrativa del Poder Judicial Local y, por tanto, es un ámbito sobre el cual

<sup>23</sup> "Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."



pueden proyectarse las facultades constitucionales de un organismo local de protección de derechos humanos.

77. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2007, concluyó que los Poderes Judiciales Locales pueden realizar funciones jurisdiccionales propiamente hablando y funciones materialmente administrativas, como son aquellas **organizacionales, disciplinarias o de cualquier otra naturaleza**. Al respecto ha precisado su criterio: "[I]o anterior permite formular un principio derivado del propio artículo 116, fracción III, constitucional: la función jurisdiccional no puede estar subordinada a la función administrativa, organizacional, disciplinaria o de cualquier otra naturaleza; por el contrario, todas estas funciones –necesarias, desde luego, para el aspecto operativo del ejercicio judicial– deben considerarse subordinadas a la función jurisdiccional propiamente dicha."<sup>24</sup>

78. En este sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en diversos precedentes que los Poderes Judiciales realizan funciones materialmente administrativas, como es aquella de nombramiento de sus titulares.<sup>25</sup>

79. No obstante, en el presente caso la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora considera **que algunas diligencias o actos dentro de un proceso penal –que no supongan la resolución de un punto de la controversia– deben calificarse como administrativos y, por tanto, integrar el ámbito material de proyección de sus facultades constitucionales, como lo es para el caso en análisis la excesiva dilación en la notificación de un auto de formal prisión al imputado.**

80. Como puede observarse de su contenido, la Constitución en otras partes también considera relevante distinguir entre ambas funciones para efectos

<sup>24</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 114/2009 «con número de registro digital: 165847» del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1240 del Tomo XXX (diciembre de 2009) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "CONSEJOS DE LAS JUDICATURAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SUS FUNCIONES ESTÁN SUBORDINADAS A LAS PROPIAMENTE JURISDICCIONAL."

<sup>25</sup> Idem.



de responsabilidad constitucional. Así, el artículo 109 constitucional en su último párrafo establece que "[l]a responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa."

81. Al respecto, al resolverse el asunto varios 561/2010 el pasado veinticinco de agosto de dos mil diez, la Segunda Sala determinó que la responsabilidad del Estado no comprende la función materialmente jurisdiccional ejercida por los titulares de los órganos encargados de impartir justicia desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. En dicho precedente se estableció que quienes ejercen la función jurisdiccional deben actuar con independencia y autonomía de criterio, subordinando sus decisiones únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables, lo cual no se lograría si tuvieran que responder patrimonialmente frente a los propios enjuiciados.

82. Lo anterior es así –continúa el razonamiento de la Segunda Sala– porque fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir la labor jurisdiccional propiamente dicha dentro de los actos susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente a los actos de naturaleza materialmente administrativa ejecutados en forma irregular por los tribunales, o por sus respectivos órganos de administración, cuando pudieran ocasionar daños a los particulares.<sup>26</sup>

83. Por tanto, de este precedente se observa que la función jurisdiccional **es aquella necesaria para la impartición de justicia**, la cual se actualiza cuando, mediante el trámite y resolución de un asunto, el juzgador ofrece una solución jurídica mediante la construcción de un criterio jurídico que debe ser totalmente independiente de cualquier presión exterior.

<sup>26</sup> Ver la tesis aislada 2a. XCIV/2010 «con número de registro digital: 163745» de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 199 del Tomo XXXII (septiembre de 2010) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL."



84. En diversos precedentes esta Primera Sala ha determinado que la función jurisdiccional **es aquella cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Federal** siendo uno de sus elementos principales la imparcialidad, "la cual consiste en el deber que tienen [los juzgadores] de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas."<sup>27</sup>

85. En otros precedentes, la Segunda Sala ha determinado que la función jurisdiccional es aquella de impartición de justicia **"tanto en la tramitación de los juicios como en el dictado de las sentencias"**, esto es, aquella dirigida a **"resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con la obligación de acatar las leyes del procedimiento y emitir las sentencias con legalidad, imparcialidad y en los términos y plazos fijados en la propia ley, como lo prevé el artículo 17 constitucional."**<sup>28</sup>

86. La Segunda Sala ha precisado al respecto que es una propiedad relevante de la función jurisdiccional la "absoluta autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional; es decir, ésta no se encuentra sometida a la potestad de autoridad alguna, porque ningún ente jurídico del Gobierno puede interferir en sus decisiones jurisdiccionales, ni sugerirles cómo han de resolver y cumplir."<sup>29</sup>

87. Pues bien, como se observa de los precedentes, la función jurisdiccional no encuentra una definición categórica, sino que se identifica aproximativamente

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2012 «con número de registro digital: 160309» de esta Primera Sala, visible en la página 460 del Libro V, Tomo 1, (febrero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL."

<sup>28</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2011 «con número de registro digital: 2000096» de la Segunda Sala, visible en la página 3490 del Libro IV, Tomo 4, (enero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "JUECES Y SECRETARIOS DE ACUERDOS EN FUNCIONES DE JUECES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LLAVE. SU REMOCIÓN NO PUEDE REALIZARSE CONFORME A LA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL."

<sup>29</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 36/2011, «con número de registro digital: 2000099» de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 3515 del Libro IV, Tomo 4, (enero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "JUNTAS Y TRIBUNALES LABORALES. NO TIENEN SUPERIOR JERÁRQUICO PARA EFECTOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO."



a partir de ciertas propiedades constitucionales relevantes y, en esencia, se puede identificar como aquella por la cual los órganos formalmente judiciales imparten o administran justicia, **la cual abarca tanto el trámite como la resolución de un caso.**

88. De lo anterior se tiene que como lo aduce el actor, la función jurisdiccional no sólo abarca la resolución final de un caso, sino también su trámite, por lo que debe concluirse que **los actos (positivos o negativos) de la autoridad jurisdiccional inmersos en esa tramitación y resolución de las controversias sometidas a su potestad, deben encuadrarse para todos los efectos como una actuación jurisdiccional**; esto en tanto, como se dijo, están inmersos en la propia actividad jurisdiccional, que se rige incluso por la normatividad procedimental específica y que en su caso, podría ser materia de una impugnación en la justicia ordinaria o extraordinaria como el amparo; y, **se relacionan directamente con la actividad jurisdiccional, en tanto depende de la propia dinámica jurisdiccional la tramitación en tiempo de los asuntos precisamente como una garantía jurisdiccional a que se refiere el artículo 17 de la Constitución Federal, en cuanto consagra la prontitud como una característica fundamental de la verdadera impartición de justicia.**

89. En el caso concreto, se reitera a través de la recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, el veinticinco de noviembre de dos mil catorce en el expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, la comisión recomendó al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora tomar diversas acciones **al advertir que la autoridad judicial había violado la garantía de debido proceso de un ciudadano debido al retardo excesivo en la notificación del auto de formal prisión dictado en su contra.**

90. No obstante, esta Sala estima que la dilación en la notificación del auto de formal prisión al imputado **forma parte del proceso penal y se encuentra bajo las facultades de dirección procesal del Juez**, por lo que incide en la propia actividad jurisdiccional, en tanto que la administración de justicia no puede disgregarse de las decisiones finales que resuelven los conflictos en lo principal y sus incidencias, sino que tal cual como se establece en las leyes procesales, existen diversas actuaciones procesales que deben observarse con el fin de



impartir justicia en estricto sentido; por lo que debe calificarse como una **actuación jurisdiccional y no administrativa, que no integra el ámbito sobre el cual los organismos locales de protección de derechos humanos pueden desplegar sus facultades constitucionales.**

91. Así, el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para notificar a las partes y en particular el previsto para la notificación del auto de formal prisión a un imputado, son cuestiones que deben integrarse al ejercicio normal de la actividad jurisdiccional. Sobre estas bases, resultan **fundados** los conceptos de invalidez del Poder Judicial del Estado de Sonora, debiéndose tener en cuenta que similares consideraciones fueron esgrimidas al resolver la controversia constitucional 57/2015, en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve.<sup>30</sup>

92. No obstante lo anterior, de la lectura de la recomendación impugnada es posible apreciar que en el caso concreto la Comisión Local de Derechos Humanos advirtió la posible comisión de un delito en contra de la procuración y administración de justicia, por lo que recomendó al Poder Judicial de Sonora dar vista al agente del Ministerio Público con los hechos posiblemente constitutivos de delito, a fin de fincar la responsabilidad penal correspondiente a quien o quienes resultaran responsables.

93. Sobre este particular, debe decirse que de una interpretación integral de los artículos 16, 20 y 21 de la Constitución General, es posible desprender un **deber general** que atañe a toda persona incluyendo a las autoridades, para denunciar o hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos posiblemente constitutivos de delitos, a fin de que sean debidamente investigados y perseguidos.

94. Es este principio constitucional el que recoge el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Penales al establecer lo siguiente:

---

<sup>30</sup> Resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.



"Artículo 222. Deber de denunciar

**"Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.**

**"Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.**

"Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía.

"No estarán obligados a denunciar quienes al momento de la comisión del delito detenten el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente del imputado, los parientes por consanguinidad o por afinidad en la línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive."

95. Por su parte, debe señalarse que este Alto Tribunal ha reconocido en diversos precedentes la existencia de este deber general.

96. En efecto, al resolver la contradicción de tesis 204/2016, el Tribunal Pleno sostuvo que la propia Ley de Amparo faculta ampliamente a los órganos jurisdiccionales de amparo para efecto de hacer del conocimiento del Ministerio Público *la noticia criminis*, esto es, la posible comisión de un delito durante la tramitación de un juicio de amparo, la suspensión, el cumplimiento del fallo ejecutor o de la declaratoria general de inconstitucionalidad, por conductas



cometidas por las partes, por los órganos jurisdiccionales auxiliares de la Justicia Federal, por los propios juzgadores constitucionales o por cualquier otra autoridad o particular que tenga injerencia en el debido acatamiento de la multiplicidad de resoluciones que sean emitidas en dicho juicio. De este criterio derivó la siguiente jurisprudencia:

"VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. LOS JUZGADORES DE AMPARO DEBEN ORDENARLA ANTE EL CONOCIMIENTO DE ACTOS REALIZADOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO CONSTITUCIONAL QUE PODRÍAN RESULTAR CONSTITUTIVOS DE ALGUNO DE LOS DELITOS ESPECIALES TIPIFICADOS EN EL ARTÍCULO 261 DE LA LEY DE LA MATERIA. Los artículos 15, 121, 209, 237, fracción III y 271 de la Ley de Amparo facultan a los órganos jurisdiccionales de amparo para que, con independencia de la intervención del Ministerio Público Federal como parte en los juicios de la materia, hagan del conocimiento de este último los hechos que podrían ser constitutivos de delitos; por otra parte, el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece la obligación ineludible de las autoridades en ejercicio de sus funciones públicas –y hasta de las partes que intervengan en el proceso– de denunciar y hacer del conocimiento de la representación social la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito. De lo anterior se colige que los juzgadores de amparo deben dar vista al Ministerio Público Federal ante el conocimiento de actos realizados durante la tramitación del juicio constitucional que podrían resultar constitutivos de alguno de los delitos especiales previstos en el artículo 261 de la Ley de Amparo, a fin de que la representación social investigue de inmediato."<sup>31</sup>

97. En el mismo sentido, este deber general constituye la justificación y sustento de la obligación que ha reconocido esta Primera Sala, en el marco del desarrollo de su doctrina sobre la tortura, para que cualquier autoridad que tenga conocimiento sobre hechos posiblemente constitutivos de estas conductas, dé vista inmediatamente y de oficio al Ministerio Público a fin de que inicie la

<sup>31</sup> Décima Época. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, materias común y penal, tesis P./J. 13/2017 (10a.), página 5. «con número de registro digital: 2014917 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas».



investigación correspondiente. Esta obligación consta en distintos precedentes tal y como puede advertirse de la siguiente tesis:

"TORTURA. OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD CUANDO UNA PERSONA MANIFIESTA HABERLA SUFRIDO O SE TENGAN DATOS DE LA MISMA. Cuando la autoridad tenga conocimiento de la manifestación de que una persona ha sufrido tortura o cuando tenga datos de la misma, deberá, inmediatamente y de oficio, dar vista al Ministerio Público para que inicie una investigación de manera independiente, imparcial y meticulosa. Dicha investigación tiene como finalidad determinar el origen y naturaleza de la afectación a la integridad personal de quien alega la tortura, e identificar y procesar a las personas responsables. Cuando, dentro de un proceso, una persona alegue que su declaración fue obtenida mediante coacción, las autoridades deben verificar la veracidad de dicha denuncia a través de una investigación diligente. Asimismo, el hecho que no se hayan realizado oportunamente los exámenes pertinentes para determinar la existencia de tortura no exime a las autoridades de la obligación de realizarlos e iniciar la investigación respectiva; tales exámenes deben hacerse independientemente del tiempo transcurrido desde la comisión de la tortura. Por tanto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera relevante destacar que, con independencia de la obligación de los órganos de legalidad o control constitucional, en torno al reconocimiento y protección del derecho humano de integridad personal y la prohibición de la tortura como derecho absoluto, subsistirá en todo momento la obligación de instruir su investigación conforme a los estándares nacionales e internacionales para deslindar responsabilidades y, en su caso, esclarecerla como delito, con fundamento en los artículos 21 de la Constitución Federal, 1, 3, 6 y 8, de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, así como 1o., 3o. y 11o. de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura."<sup>32</sup>

98. Finalmente y derivado de todo lo anteriormente expuesto, debe advertirse que este deber general resulta de gran relevancia en la consolidación del Estado de derecho, en tanto constituye una importante herramienta de coadyu-

<sup>32</sup> Décima Época. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, materias constitucional y penal, penal, tesis 1a. CCVII/2014 (10a.), página 561 «con número de registro digital: 2006483 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».



vancia en el cumplimiento de las funciones del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos y el combate a la impunidad.

99. Es por ello que esta Sala estima que en el caso concreto, **sin negar la conclusión a la que ya se ha arribado** en el sentido de que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora no puede emitir recomendaciones sobre los actos realizados en el trámite de un procedimiento penal al tratarse de materia jurisdiccional, lo cierto es que con relación al Poder Judicial de dicha entidad, debe quedar subsistente la instrucción de dar vista al Ministerio Público con los hechos posiblemente constitutivos del delito contra la procuración y administración de justicia.

100. Esto porque se estima que dicha vista constituye el cumplimiento al deber constitucional de denunciar, el cual pesa sobre todas las autoridades del Estado Mexicano, por lo que ante la importancia que tiene frente al cumplimiento de los deberes de investigación y persecución de los delitos y a fin de evitar una situación de impunidad, se estima que este lineamiento **debe prevalecer** aun al margen de la conclusión sostenida en el presente asunto, en tanto que su observancia constituye un elemento independiente al análisis competencial realizado y cuya vigencia no contradice en sentido alguno dicha conclusión.

101. Es por estas consideraciones que se declara **la invalidez parcial** de la recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora el veinticinco de noviembre de dos mil catorce, en el expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, únicamente en los puntos primero y tercero que se dirigen al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora, quedando subsistente aquella parte que se relaciona con la vista al Ministerio Público con los hechos posiblemente constitutivos del delito contra la procuración de justicia, concretamente el resolutivo segundo de dicha recomendación, así como todo aquello que está dirigido a la Defensoría Pública del Estado de Sonora.

Por lo expuesto y fundado, se

#### RESUELVE:

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



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional por lo que respecta al artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en términos del considerando cuarto de la presente resolución.

TERCERO.—Se declara la invalidez parcial de la recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora el veinticinco de noviembre de dos mil catorce en el expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, en los términos del último considerando de la presente resolución.

**Notifíquese**; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el presente asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente) en contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan Luis González Alcántara Carrancá, se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales respecto de la controversia constitucional 5/2015.

Aun cuando coincido con el sentido y, en general, las consideraciones que sostienen la sentencia, me permito formular el presente voto para separarme de las consideraciones que se desarrollan en torno a la instrucción de dar vista al Ministerio Público con los hechos posiblemente constitutivos del delito contra la procuración de justicia con base en el deber general que, sobre el particular, se desprende de los artículos 16, 20 y 21 de la Ley Fundamental y lo resuelto por el Pleno de este Alto Tribunal en la contradicción de tesis 204/2016,<sup>1</sup> que es la justificación y sustento del marco de desarrollo de la doctrina de tortura de esta Primera Sala.

<sup>1</sup> Resuelto en sesión de nueve de febrero de dos mil diecisiete por unanimidad de diez votos, respecto del estudio de fondo.



Esto, en tanto que considero que esta determinación excede el estudio aquí realizado, toda vez que en el presente asunto se declara la invalidez parcial de la recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, al estimar que la Norma Suprema exceptúa del conocimiento de los organismos defensores de derechos humanos los actos de naturaleza jurisdiccional, lo cual incluye el trámite y la resolución de un asunto, así como los actos inmersos en éstos, como la notificación de un auto de formal prisión, por lo que se concluye que la recomendación cuestionada rebasa las facultades de la comisión.

Desde esta perspectiva, en mi opinión, para cumplir con la obligación de dar la vista indicada previamente, la cual, desde luego, no soslayo en modo alguno, sería suficiente precisar que dicha parte de la recomendación no puede ser analizada por este Alto Tribunal, en tanto que, como se indica en la consulta, supera el análisis competencial que está obligado a llevar a cabo y, por tanto, queda intocada, sin que sea necesario desarrollar consideraciones adicionales al respecto.

Así, insisto, a pesar de que estoy de acuerdo con el sentido de la consulta e, incluso, en lo medular, con la decisión tomada en relación con la obligación referida, formulo el presente voto concurrente a partir de las razones expresadas en los párrafos precedentes.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 5/2015.

**Tema. Se debió declarar la invalidez total de la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos emitida en contra del texto constitucional.**

Formulo el presente voto concurrente porque, aunque coincido con el sentido de la sentencia aprobada por mayoría de cuatro votos, me aparto de algunas consideraciones relacionadas con la declaración de invalidez parcial de la recomendación controvertida.

En la controversia constitucional se impugnó la recomendación 29/2014, derivada del expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, de veinticinco de noviembre de dos mil catorce, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora. Así como, el artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.



La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez parcial de la recomendación impugnada, ya que, por una parte, retomando las consideraciones sustentadas en la controversia constitucional 57/2015, concluyó que dicho órgano no podía emitir recomendaciones sobre los actos realizados en el trámite de un procedimiento penal al tratarse de materia jurisdiccional; pero, por otra parte, determinó que debía quedar subsistente la porción de la recomendación, relativa a la instrucción de dar vista al Ministerio Público con hechos posiblemente constitutivos del delito contra la procuración y administración de justicia.

Al respecto, comparto las razones que se retomaron de la Controversia Constitucional 57/2015. En efecto, la propia Constitución Federal establece una prohibición específica para que las Comisiones de Derechos Humanos no emitan recomendaciones en materia jurisdiccional. En ese sentido, la notificación de un auto de formal prisión es un acto eminentemente jurisdiccional, por lo que el acto impugnado vulnera la prohibición expresa del Texto Constitucional.

Sin embargo, me aparto de las consideraciones por las que se declara la invalidez parcial de la recomendación, pues considero que se debió declarar la invalidez total de la misma, ya que esta no puede subsistir al encontrarse viciada constitucionalmente, como se determinó en la sentencia, ya que en todo caso, la vista al Ministerio Público pudo hacerse de manera separada a la recomendación impugnada.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la controversia constitucional 5/2015.

En la sentencia relativa, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte concerniente a la legitimación tanto activa como pasiva del actor, consideró –entre otras cuestiones– que cuando en **la materia de impugnación se encuentra la constitucionalidad de diversos artículos**, los cuales se impugnan con motivo de su primer acto de aplicación **emitido por un órgano constitucional autónomo** y, existiendo un supuesto preciso en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, para la procedencia de la controversia constitucional entre un Municipio (en ese asunto) y uno de los poderes del Estado (Poder Legislativo) al que pertenecen (inciso i),<sup>1</sup> es viable recono-

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



cer legitimación pasiva al órgano constitucional autónomo local, al tratarse del acto de aplicación, realizado por órgano autónomo estatal.

Así, se expuso que en el caso, al Poder Judicial del Estado de Sonora se le **reconocía** el carácter de parte **actora**, toda vez que la fracción h)<sup>2</sup> del artículo 105 de la Constitución Federal establece que la controversia se puede entablar por **alguno de los poderes de las entidades federativas, impugnando los actos de otro u otros de los Poderes del Estado**.

Ahora bien, en lo tocante a la **legitimación pasiva**, se indicó que era parte demandada la **Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora**; quien a pesar de que no contestó la demanda instaurada en su contra, lo cierto era que con posterioridad sí compareció al procedimiento a través de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, quien se ostentó como presidente de la misma, cargo que acreditó con copia certificada del nombramiento realizado en sesión ordinaria celebrada por la honorable LX Legislatura Constitucional del Estado de Sonora, el catorce de diciembre de dos mil trece.

Por lo anterior, se apuntó que, de conformidad con los artículos 16 de la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos; 21 y 21 Bis del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, al corresponderle al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos ejercer la representación de la citada comisión, así como contestar las demandas y reconveniones que se entablen en contra de ese organismo, **procedía reconocerle legitimación pasiva**.

En ese contexto, en principio, quiero **aclarar** –por lo que toca a la legitimación pasiva– que aun cuando mi voto fue a favor del asunto, lo cierto es que ha sido mi postura que, **no existe supuesto alguno en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, que contemple la hipótesis de que se suscite una controversia constitucional entre un Poder del Estado (Poder Judicial**

---

"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. ..."

<sup>2</sup> "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: ...

"h) **Dos Poderes de una misma entidad federativa**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."



**del Estado de Sonora) y un órgano constitucional autónomo local (Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora).**

Por ello, si la demanda fue promovida en contra del artículo 17 del Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, por su aplicación en la recomendación número 29/2014 emitida por la citada Comisión; **no se puede considerar que el conflicto se encuadre en alguna de las hipótesis de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal**, en tanto –se insiste– no existe hipótesis alguna que faculte al poder de una entidad federativa a demandar actos de un órgano constitucionalmente autónomo local y, por ello, no coincide con el reconocimiento de legitimación pasiva que se realizó en este asunto.

No obstante ello, observo que el asunto resolvió lo que antecede acorde con el criterio que emitió el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal al resolver las controversias constitucionales 265/2017<sup>3</sup> y 29/2018;<sup>4</sup> es decir, se ajustó al criterio mayoritario, razón por la que, **al ser dicha Comisión Estatal quien emitió los actos de aplicación de las normas impugnadas procedía reconocerle legitimación pasiva** en el medio de control constitucional intentado.

Ahora bien, en cuanto al **fondo del asunto**, se centró en combatir la recomendación 29/2014, **únicamente en la parte dirigida al Poder Judicial del Estado de Sonora**, en tanto se estimó que con relación a ella la Comisión Estatal de Derechos Humanos **excedió** su ámbito de atribuciones e invadió la esfera competencial del promovente, al analizar una causa penal seguida ante el Juzgado Sexto de lo Penal de Primera Instancia de la misma entidad, lo cual correspondía a una **cuestión jurisdiccional y no administrativa**.

Por esta razón, la Primera Sala enfatizó que –atendiendo a la materia de impugnación– **dejaría intocada la parte referida a la Defensoría de Oficio**.

Así, en relación con los motivos de invalidez planteados, se hizo referencia al artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, el cual establece que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de la entidades federativas –en el ámbito de sus competencias– instituirán organismos de protección de los derechos humanos, los cuales conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de

<sup>3</sup> Bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintinueve de enero de dos mil diecinueve.

<sup>4</sup> Bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil diecinueve.



naturaleza **administrativa provenientes de cualquier autoridad** o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, se citó la acción de inconstitucionalidad 30/2013, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia el veintinueve de junio de dos mil diecisiete, en la cual, se repasaron las diversas reformas realizadas sobre el artículo constitucional aludido y concluyó que la intención del Poder Reformador ha sido excluir del ámbito de competencias de las comisiones de derechos humanos todos los actos del Poder Judicial de la Federación, **pero no así los actos administrativos provenientes de los Poderes Judiciales Locales**.<sup>5</sup>

Por otro lado, el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 32/2007, concluyó que los Poderes Judiciales Locales pueden realizar funciones jurisdiccionales propiamente hablando y funciones materialmente administrativas, como son aquellas **organizacionales, disciplinarias o de cualquier otra naturaleza** (como es aquella de nombramiento de sus titulares).

Asimismo, se expuso que, al resolverse el asunto varios 561/2010 el veinticinco de agosto de dos mil diez, la Segunda Sala determinó que la responsabilidad del Estado no comprende la función materialmente jurisdiccional ejercida por los titulares de los órganos encargados de impartir justicia desplegada al tramitar y resolver los asuntos sometidos a su conocimiento. En dicho precedente se estableció que quienes ejercen la función jurisdiccional deben actuar

---

<sup>5</sup> En la ejecutoria se precisó que este diseño se debió a que durante la configuración y construcción del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos en los años noventa, al discutir la razonabilidad constitucional por la que se excluyó al Poder Judicial de la Federación, se partió de la tesis de que tanto la Suprema Corte, como el resto de los órganos del Poder Judicial de la Federación, llevan a cabo la función de revisión constitucional de la totalidad del orden jurídico, y esta fue la razón a cargo de las propias Comisiones en el Senado de la República para excluirlos del control y escrutinio de sus actos u omisiones como órganos supremos de interpretación constitucional, en tanto forman una especie de cúpula sobre los alcances de la hermenéutica constitucional y de protección de los derechos humanos a través de las diversas garantías que prevé la Norma Suprema; sin embargo, ésta razón exclusiva no resulta aplicable al resto de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, más allá de que puedan realizar un control difuso de constitucionalidad, ya que se trata de órganos primordialmente de legalidad y, por esta razón, es que no se excluyó expresamente del ámbito del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos el conocimiento de sus actos u omisiones de carácter administrativo, en los términos del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal.



con independencia y autonomía de criterio, subordinando sus decisiones únicamente a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes aplicables, lo cual no se lograría si tuvieran que responder patrimonialmente frente a los propios enjuiciados.

Lo anterior es así –continúa el razonamiento de la Segunda Sala– porque fue voluntad del Poder Reformador de la Constitución no incluir la labor jurisdiccional propiamente dicha dentro de los actos susceptibles de dar lugar a la responsabilidad patrimonial del Estado, sino exclusivamente a los actos de naturaleza materialmente administrativa ejecutados en forma irregular por los tribunales, o por sus respectivos órganos de administración, cuando pudieran ocasionar daños a los particulares.<sup>6</sup>

Por tanto, de este precedente se observó que la función jurisdiccional **es aquella necesaria para la impartición de justicia**, la cual se actualiza cuando, mediante el trámite y resolución de un asunto, el juzgador ofrece una solución jurídica mediante la construcción de un criterio jurídico que debe ser totalmente independiente de cualquier presión exterior.

De igual manera, se señaló que **la función jurisdiccional es aquella cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Federal** siendo uno de sus elementos principales la imparcialidad, "la cual consiste en el deber que tienen [los juzgadores] de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas."<sup>7</sup>

En semejante sentido, la Segunda Sala ha determinado que la función jurisdiccional es aquella de impartición de justicia **"tanto en la tramitación de los juicios como en el dictado de las sentencias"**, esto es, aquella dirigida a **"resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, con la obligación de acatar las leyes del procedimiento y emitir las sentencias con legalidad,**

<sup>6</sup> Ver la tesis aislada 2a. XCIV/2010 «con número de registro digital: 163745» de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, visible en la página 199 del Tomo XXXII (septiembre de 2010) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NO COMPRENDE LA FUNCIÓN MATERIALMENTE JURISDICCIONAL."

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 1/2012 «con número de registro digital: 160309» de esta Primera Sala, visible en la página 460 del Libro V, Tomo 1, (febrero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "IMPARCIALIDAD. CONTENIDO DEL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL."



**imparcialidad y en los términos y plazos fijados en la propia ley, como lo prevé el artículo 17 constitucional.**<sup>8</sup>

Así, con base en las consideraciones de la referida ejecutoria, se expuso que **en el caso**, a través de la recomendación 29/2014, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora el veinticinco de noviembre de dos mil catorce, en el expediente CEDH/III/22/01/0020/2014, la comisión recomendó al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora, tomar diversas acciones **al advertir que la autoridad judicial había violado la garantía de debido proceso de un ciudadano debido al retardo excesivo en la notificación del auto de formal prisión dictado en su contra.**

No obstante, la Primera Sala estimó que la dilación en la notificación del auto de formal prisión al imputado **forma parte del proceso penal y se encuentra bajo las facultades de dirección procesal del Juez**, por lo que incidía en la propia actividad jurisdiccional, en tanto que la administración de justicia no puede disgregarse de las decisiones finales que resuelven los conflictos en lo principal y sus incidencias, sino que tal cual como se establece en las leyes procesales, existen diversas actuaciones procesales que deben observarse con el fin de impartir justicia en estricto sentido; por lo que debe calificarse como una **actuación jurisdiccional y no administrativa, que no integra el ámbito sobre el cual los organismos locales de protección de derechos humanos pueden desplegar sus facultades constitucionales.**

Así, el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos para notificar a las partes y en particular el previsto para la notificación del auto de formal prisión a un imputado, son cuestiones que deben integrarse al ejercicio normal de la actividad jurisdiccional; en consecuencia, resultaban **fundados** los conceptos de invalidez del Poder Judicial del Estado de Sonora.

No obstante lo anterior, de la lectura de la recomendación impugnada era posible apreciar que en el caso la Comisión Local de Derechos Humanos advirtió la posible comisión de un delito en contra de la procuración y administración de justicia, por lo que **recomendó al Poder Judicial de Sonora dar vista al agente del Ministerio Público** con los hechos posiblemente constitutivos

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia 2a./J. 34/2011 «con número de registro digital: 2000096» de la Segunda Sala, visible en la página 3490 del Libro IV, Tomo 4, (enero de 2012), del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: "JUECES Y SECRETARIOS DE ACUERDOS EN FUNCIONES DE JUECES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. SU REMOCIÓN NO PUEDE REALIZARSE CONFORME A LA LEY ESTATAL DEL SERVICIO CIVIL."



de delito, a fin de fincar la responsabilidad penal correspondiente a quién o quiénes resultaran responsables.

Lo anterior, ya que de una interpretación integral de los artículos 16, 20 y 21 de la Constitución General, era posible desprender un **deber general** que atañe a toda persona incluyendo a las autoridades, para denunciar o hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos posiblemente constitutivos de delitos, a fin de que sean debidamente investigados y perseguidos; principio constitucional, que también se recogió en el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Deber general que este Alto Tribunal ha reconocido en diversos precedentes como lo era la contradicción de tesis 204/2016, en la que sostuvo que la propia Ley de Amparo faculta ampliamente a los órganos jurisdiccionales de amparo para efecto de hacer del conocimiento del Ministerio Público *la noticia criminis*, esto es, la posible comisión de un delito durante la tramitación de un juicio de amparo, la suspensión, el cumplimiento del fallo ejecutor o de la declaratoria general de inconstitucionalidad, por conductas cometidas por las partes, por los órganos jurisdiccionales auxiliares de la Justicia Federal, por los propios juzgadores constitucionales o por cualquier otra autoridad o particular que tenga injerencia en el debido acatamiento de la multiplicidad de resoluciones que sean emitidas en dicho juicio. De este criterio derivó la jurisprudencia de rubro: "VISTA AL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. LOS JUZGADORES DE AMPARO DEBEN ORDENARLA ANTE EL CONOCIMIENTO DE ACTOS REALIZADOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO CONSTITUCIONAL QUE PODRÍAN RESULTAR CONSTITUTIVOS DE ALGUNO DE LOS DELITOS ESPECIALES TIPIFICADOS EN EL ARTÍCULO 261 DE LA LEY DE LA MATERIA."<sup>9</sup>

Siendo, que el deber general constituye la justificación y sustento de la obligación que ha reconocido esta Primera Sala, en el marco del desarrollo de su doctrina sobre la tortura, para que cualquier autoridad que tenga conocimiento sobre hechos posiblemente constitutivos de estas conductas, dé vista inmediatamente y de oficio al Ministerio Público a fin de que inicie la investigación correspondiente, tal y como se advierte de la tesis de rubro: "TORTURA.

<sup>9</sup> Décima Época. . Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 45, Tomo I, agosto de 2017, materias común y penal, tesis P./J. 13/2017 (10a.), página: 5, «con número de registro digital: 2014917 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de agosto de 2017 a las 10:26 horas».



## OBLIGACIONES DE LA AUTORIDAD CUANDO UNA PERSONA MANIFIESTA HABERLA SUFRIDO O SE TENGAN DATOS DE LA MISMA.<sup>10</sup>

En suma, la Primera Sala, **sin negar la conclusión a la que ya se había arribado** respecto de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora, debía **quedar subsistente la instrucción de dar vista al Ministerio Público con los hechos posiblemente constitutivos del delito contra la procuración y administración de justicia**, ya que aquella constituía el cumplimiento al deber constitucional de denunciar.

Una vez acotadas tales consideraciones, debo indicar que **comparto el sentido** de la decisión adoptada, ya que efectivamente, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora no puede emitir recomendaciones sobre los actos realizados en el trámite de un procedimiento penal al tratarse de materia jurisdiccional.

Consideraciones que incluso, sostuve como ponente en la diversa **controversia constitucional 57/2015** resuelta por esta Primera Sala en sesión de veintiséis de junio de dos mil diecinueve por mayoría de cuatro votos.

No obstante lo apuntado, **difiero** de lo resuelto por esta Sala en la parte conducente que se ordena dar la vista al Ministerio Público por la posible comisión de un delito; esto, toda vez que la Comisión Estatal de Derechos Humanos en su recomendación ordena dicha vista para que se realice la investigación respectiva, específicamente, en el quinto resolutivo de la recomendación.

En ese tenor, tomando en cuenta que lo único que se invalidó fue la parte concierne a la labor jurisdiccional del Poder Judicial y no la vista a la representación social, a mi juicio, **no resultaba necesario validar la vista** anunciada por la propia Comisión al haber quedado intocada esa parte de la recomendación 29/2014 combatida.

Es por lo anterior que, mi voto en este asunto fue a favor del sentido de la sentencia, pero conforme a la **aclaramiento** y **separándome** de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

Este voto se publicó el viernes 6 de noviembre de 2020 a las 10:17 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>10</sup> Décima Época. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, materias constitucional, penal y penal, tesis 1a. CCVII/2014 (10a.), página 561, «con número de registro digital: 2006483 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas».



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 Helvetica Lt Std 7, 8, 9, y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de noviembre de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

