

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federacin



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 83
TOMO I

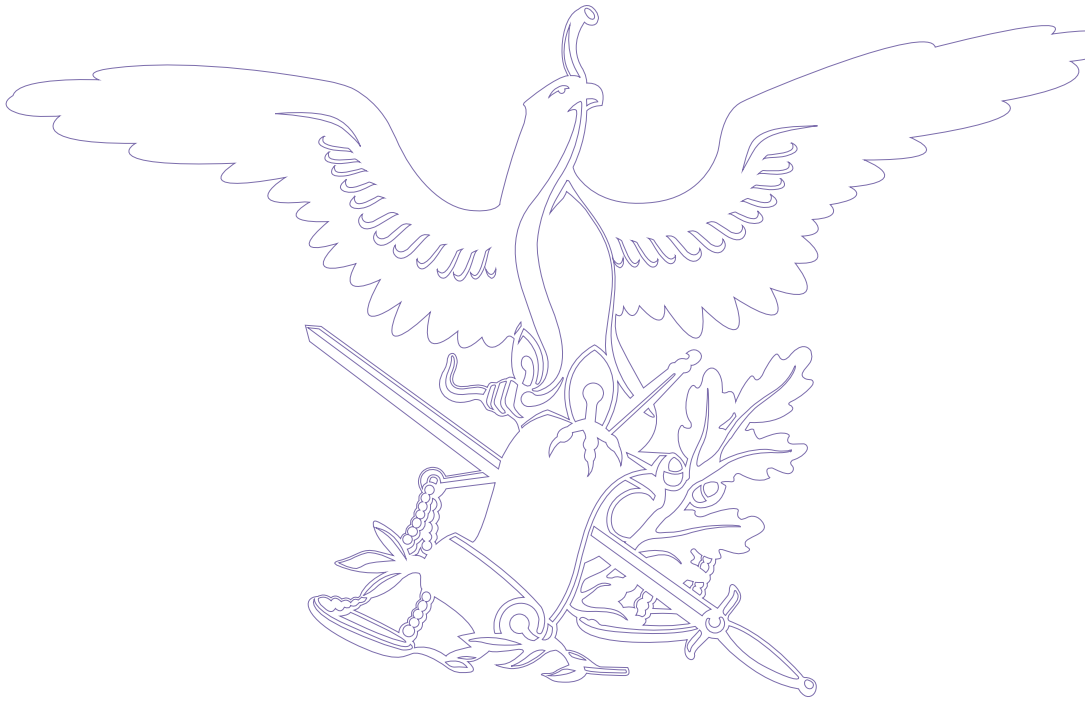
Febrero de 2021

Pleno y Salas

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 83
TOMO I

Febrero de 2021

Pleno y Salas

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
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 5

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

5

■ Subsección 6

Ejecutorias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad

505

■ **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no 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

535

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

633

■ **Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias

837

■ **Subsección 2**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad

841

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

913

■ Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias.....	971
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis.....	981
■ Subsección 3	
Por sustitución	2579
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	2661
■ Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	2835
■ SEXTA PARTE	
Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros	
■ Sección Primera	
Suprema Corte de Justicia de la Nación	
■ Subsección 1	
Pleno.....	2951

■ Subsección 3

Ministro Presidente	2955
---------------------------	------

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	2961
Índice de Ejecutorias	2983
Índice de Votos	2995
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	3019
Índice de Declaratorias Generales de Inconstitucionalidad.....	3039
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3043
Índice en Materia Constitucional.....	3045
Índice en Materia Penal	3049
Índice en Materia Administrativa.....	3053
Índice en Materia Civil.....	3061
Índice en Materia Laboral	3063
Índice en Materia Común.....	3071
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	3085
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3095
Índice de Ordenamientos	3115

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 declaratorias generales de inconstitucionalidad 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. 1/2021 (10a.) 1a./J. 1/2021(10a.) 2a./J. 1/2021 (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/2021 (10a.) 1a. I/2021 (10a.) 2a. I/2021 (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)

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
SEXTA ÉPOCA	A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968. Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).

<p>SÉPTIMA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábicas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
<p>OCTAVA ÉPOCA</p>	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 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>NOVENA ÉPOCA</p>	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011 y se integró por 34 tomos.</p> <p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
<p>DÉCIMA ÉPOCA</p>	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 5

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COLIMA).

II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR ESTA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, NUMERAL 2, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COLIMA).

III. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LA INFORMACIÓN QUE SE GENERA CON LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN REALIZADAS POR EL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA PROSECUCIÓN DE LOS DELITOS Y CON LA QUE SE INTEGRARÁN LAS CARPETAS DE INVESTIGACIÓN CORRESPONDIENTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, NUMERAL 2, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COLIMA).

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA PREVISIÓN QUE ESTABLECE QUE LA INFORMACIÓN QUE SE GENERE CON LAS TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS ES DE ESTRICTA CONFIDENCIALIDAD, CUYA REVELACIÓN NO AUTORIZADA SERÁ SANCIONADA CON LAS DISPOSICIONES PENALES APLICABLES, INVADE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, NUMERAL 2, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COLIMA).



V. 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 CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, NUMERAL 2, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COLIMA).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, NUMERAL 2, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE COLIMA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 9 DE ENERO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de enero de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Por oficio presentado el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma:

1. Congreso del Estado de Colima.



2. Gobernador Constitucional del Estado de Colima.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados.** La promovente señala como violados los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 2o. y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, al prever como obligación del Ministerio Público, que toda la información generada con las técnicas de investigación es de estricta confidencialidad, configura una reserva genérica, indeterminada y previa en cuanto a la información obtenida de las aludidas técnicas, lo cual no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando así el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previsto en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Señala que es incompatible lo dispuesto en el artículo impugnado, con el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derecho de acceso a la información.

Que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, es inconstitucional, porque establece una restricción *ex ante* de toda la información obtenida a partir de las técnicas de investigación empleadas por el Ministerio Público durante la etapa de investigación, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque constitucional.



Lo anterior, en virtud de que la referida disposición, desconoce la protección al derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estricta confidencialidad a la totalidad de la información resultante de las técnicas de investigación.

Que el referido derecho humano comprende como regla general la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de la elección de las personas; además dicho derecho tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, esto es, la información, además del valor propio que por sí implica, 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 constitucional 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 en todo estado de derecho.

En este sentido, la promovente considera que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, ello en virtud de que dispone de forma genérica, indeterminada y apriorística que toda la información obtenida de la aplicación de las técnicas de investigación empleadas por el Ministerio Público en la etapa de investigación será estrictamente confidencial; clasificación que permite que ésta no sea susceptible de sujeción a temporalidad alguna imposibilitando su suministro a cualquier persona física o jurídica bajo ninguna circunstancia, significando así una restricción ilegítima, desproporcional e injustificada, que no parte de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar qué información es susceptible de clasificar como confidencial o reservada y cual por el contrario debe de ser pública.

Aduce que el precepto impugnado prevé un supuesto distinto a los contemplados como información confidencial por la Ley General de Transparencia



y Acceso a la Información Pública, en su artículo 116,¹ cuyo ordenamiento fue emitido por el Congreso de la Unión, por delegación del Poder Revisor de la Constitución, para reglamentar el artículo 6o. de la Constitución Federal. Por lo que considera, que el Congreso de Colima inobservó lo previsto por la norma que regula los supuestos en que se admiten límites o excepciones al derecho humano de acceso a la información como lo son la información personal, la cual se constituye como confidencial. Al respecto cita la tesis aislada 1a. VII/2012 (10a.), de rubro: "INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL)."

Si bien es cierto, que la información derivada de la aplicación de las técnicas de investigación, realizada por el Ministerio Público, puede arrojar información que contenga datos personales de una persona física o de identificación, ello no implica necesariamente la regla general de que toda la información obtenida a partir de su práctica deba ser considerada como confidencial, sin prever la aplicación de la prueba del daño correspondiente.

En consecuencia, el legislador colimense realizó en la referida regulación una clasificación *a priori* de la información, perdiendo de vista que no todos los datos que integren la información obtenida en la etapa de investigación debe ser considerada como confidencial. Por tanto, la regulación impugnada resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

Que de la literalidad del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, se aprecia que la reserva de información

¹ 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."



que la ley decreta no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la prohibición genérica de revelación de la información resultante de las técnicas de investigación practicadas por el Ministerio Público. El artículo controvertido no respeta el principio de máxima publicidad, sino que, por el contrario, lo revierte al hacer de la reserva de la información una regla general, y la publicidad una excepción.

Concluye que la norma impugnada es inconstitucional por los siguientes motivos: a. Establecen una reserva de información permanente. b. Las razones por las que se reserva la información pública, no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional reconocidas en la constitución. c. La reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.

En este sentido, al establecer el precepto impugnado una reserva de información genérica, calificarla toda como confidencial y estatuir una prohibición del suministro de información de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos y dicha reserva no se encuentra sujeta a temporalidad alguna; genera un régimen especial no previsto en la Norma Fundamental, vulnerando el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, por ser una norma restrictiva de forma desproporcional y, por tanto, contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 79/2018, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de la misma fecha (veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima,



para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Luis Alberto Vuelvas Preciado, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, rindió su informe, del cual se advierte que no señaló algún argumento tendente a demostrar la validez del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, ya que únicamente se limitó a manifestar que dará seguimiento a los razonamientos jurídicos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que se emita en este medio de control constitucional, porque es el principal interesado en que se mantenga vigente el equilibrio entre los poderes y el estado de derecho.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Colima. Guillermo Toscano Reyes, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señala que el decreto impugnado no contraviene el contenido del artículo 6o. de la Ley Fundamental, sino que, por el contrario se encarga de establecer qué información es la que debe considerarse reservada o confidencial y para la seguridad de las personas que intervienen en un proceso de naturaleza penal.

- Aduce que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Federal, en su artículo 116 señala que se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable; asimismo, establece que 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; que de igual forma, el diverso artículo



120 (sic) prevé los casos en que no se requerirá del consentimiento del titular de la información confidencial para acceder a ella, indicando entre otros supuestos, los siguientes: 1. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; 2. Por ley tenga el carácter de pública; 3. Exista una orden judicial; 4. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; y 5. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Conforme a lo anterior, la intención del Congreso Local, fue la de tutelar, resguardar, proteger y mantener en reserva, datos personales concernientes a una persona identificada o identificable de acuerdo a la propia secuela de las técnicas de investigación, a efecto de que sólo las partes involucradas en el proceso tengan acceso a la información que el Ministerio Público obtenga, evitando así que personas ajenas o no titulares de los derechos puedan acceder a información en la que existe una limitante a la máxima publicidad.

- Que normar estableciendo que la información que se genera con las técnicas de investigación es de estricta confidencialidad, en forma alguna contraviene el artículo 6o. de la Constitución Federal, ni los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues además el último precepto indicado señala expresamente que si bien toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, también indica que ese derecho puede estar sujeto a ciertas restricciones expresamente fijadas por la ley, ya que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

- El precepto impugnado no es inconstitucional o convencional, ya que es falso que se impida que cualquier persona se vea impedida de conocer lo que se indaga a través de las técnicas de investigación, en tanto que la norma prevé que la información pueda ser revelada previa autorización, sin que esto lo reclame la parte contendiente.

- El artículo 15 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que en todo procedimiento penal se respetará el derecho a la intimidad de



cualquier persona que intervenga en él; asimismo que se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fije la Constitución, el código y la legislación aplicable. Por ello, no debe tampoco perderse de vista que la confidencialidad normada es inclusive oponible por excepción a la propia víctima u ofendido, cuando se consagró desde la redacción en la diversa fracción XXII del artículo 109 (sic), para dejar establecido, que si bien tiene derecho a tener acceso a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copia gratuita de éstos, también se puede dar el caso de que la información esté sujeta a reserva así determinada por el órgano jurisdiccional; circunstancias con las cuales no se puede sentir lastimada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque basta comparar la base normativa impugnada con la federal, en materia del procedimiento al que se ve enfocada la labor del fiscal general del Estado de Colima, para colegir que constitucional y convencionalmente están justificadas las restricciones.

- La norma impugnada guarda una finalidad de protección constitucionalmente válida y de ninguna forma resulta lesiva de los tratados internacionales, sino por el contrario, al tratarse de derechos de identidad, datos personales de terceros, de la reputación de terceros en un proceso penal, se debe aplicar una prueba de daño para que los involucrados confieran autorización o no para que terceros no vinculados tengan acceso a esas técnicas de investigación.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:

Señaló que es infundado el concepto de invalidez aducido por la promotora; toda vez que existen dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de "información confidencial" y el de "información reservada".

En relación con el criterio de clasificación relativo a "información confidencial", el mismo restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran del consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.



Así, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por ello, el acceso público a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.

Por lo que, estima que la intención del Congreso Local, al emitir la norma general impugnada, no contraviene lo estipulado en el artículo 6o. de la Constitución Federal, sino por el contrario, protege la reserva y confidencialidad de los datos personales pertenecientes a las personas sujetas a una investigación penal; a efecto de que solamente las partes involucradas en la indagación criminal tengan acceso a la información que el Ministerio Público o Fiscal obtiene, evitando así que personas ajenas a la investigación correspondiente pudieran acceder a ella.

Señala que la propia norma impugnada (artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima) establece que la revelación no autorizada será sancionada con las disposiciones penales aplicables, lo que significa que el legislador local previó la posibilidad de que sujetos no titulares de la información confidencial pudieran tener acceso a ella.

En ese orden de ideas, al tener los titulares de la información confidencial la atribución de decidir sobre quienes tienen derecho a acceder a la misma, el Congreso Estatal no incurre en violación alguna, ya que al impedir que la revelación no autorizada sea sancionada con las disposiciones penales correspondientes, tutela el derecho de la información de los titulares de la misma.

Que el legislador local, al establecer que la información que se genere con las técnicas de investigación sea de "estricta confidencialidad", se refiere a que sólo las partes titulares de la información y a las personas que únicamente ellos autoricen podrán tener acceso a la información confidencial, hipótesis que en ninguna parte vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Indica que, considerar que personas ajenas a la investigación penal o no autorizadas por los titulares de la información confidencial, tengan acceso a las



técnicas de investigación, causaría un daño a la seguridad personal sobre datos, nombres, domicilios, etcétera, de los sujetos involucrados en la misma.

Que divulgar la información causaría un riesgo real, toda vez que, revelar información que se genere con las técnicas de investigación, menoscabaría las facultades de reacción e investigación a cargo del Ministerio Público, afectando con ello las líneas de posibles investigaciones en contra de miembros de la delincuencia, así como disminuir la capacidad para allegarse de los elementos necesarios para el esclarecimiento de los hechos probablemente constitutivos de delito.

Al difundir las técnicas de investigación, se deja expuesta la información sobre la capacidad para llevar a cabo las diligencias e investigaciones que repercutirán en la vinculación a proceso y, por ende, la acusación contra el imputado.

Los argumentos en los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos basa la inconstitucionalidad del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, parten de una interpretación literal, dejando a un lado lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley de Transparencia del Estado de Colima, el cual refiere que la información confidencial es aquella concerniente a una persona física identificada o identificable y que sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos que requieran conocerla para el debido ejercicio de sus funciones.

En este sentido considera, que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, al establecer que es de estricta confidencialidad la información que se genere con las técnicas de investigación, no vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



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 por los artículos 105, fracción II, inciso g),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I³ y 11, fracción V,⁴ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁵ dispone que el plazo para

² "Artículo 105. ...

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

"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."

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

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

⁴ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁵ "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."



promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma que se impugna (artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima), fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del veintidós de agosto al veinte de septiembre de dos mil dieciocho.**

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y una del cuaderno principal, la demanda se presentó el jueves veinte de septiembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en principio su presentación es oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.⁶

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷ la Comisión Nacional de los Derechos

⁶ Foja 32 del expediente principal.

⁷ "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.



Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho, que estima contraria a la Norma Fundamental, aduciendo violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Estudio de Fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sostiene —en esencia— que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, al prever como obligación del Minis-

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁸ "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."

"..."



terio Público, que toda la información generada con las técnicas de investigación es de estricta confidencialidad, configura una reserva genérica, indeterminada y previa en cuanto a la información obtenida de las aludidas técnicas, lo cual no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, violándose el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previsto en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El precepto impugnado se encuentra inserto en la sección tercera, título segundo (Del Ministerio Público), capítulo II (De las atribuciones y facultades del Ministerio Público), de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, el cual dispone:

"Artículo 58. Obligaciones del Ministerio Público en materia de actos de investigación

"1. En materia de actos de investigación el Ministerio Público deberá, además de las que señale la ley correspondiente, realizar lo siguiente:

"I. Solicitar al Juez de Control, la autorización para realizar las técnicas de investigación que requieren control judicial y que se encuentran contenidas en el Código Nacional y demás disposiciones aplicables; y

"II. Aplicar las técnicas de investigación que no requieren control judicial, en términos del Código Nacional, los programas y protocolos que al efecto se emitan y demás disposiciones aplicables.

"2. La información que se genere con las técnicas de investigación, es de estricta confidencialidad, cuya revelación no autorizada será sancionada con las disposiciones penales aplicables."

A juicio de este Tribunal Pleno son **fundados** los argumentos expuestos por el instituto promovente, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.



Del artículo citado con anterioridad, se observa que se establecen diversas obligaciones del Ministerio Público en materia de actos de investigación; y en el punto que se impugna señala tajantemente que la información que se genere con las técnicas de investigación, es de **estricta confidencialidad**, cuya revelación no autorizada será sancionada con las disposiciones penales aplicables.

En este caso, se advierte que el precepto impugnado se refiere a la **estricta confidencialidad de los datos personales** y no a una cuestión de información reservada como lo señala el procurador general de la República; es necesario precisar la diferencia entre los dos conceptos señalados, así como su evolución constitucional.

En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2016,⁹ precisó que uno de los antecedentes constitucionales del derecho de acceso a la información y protección de datos personales surge en el marco de la reforma política de mil novecientos noventa y siete, con la adición al primer párrafo del artículo 6o. constitucional, del reconocimiento del derecho a la información y el deber del Estado de garantizarlo, lo cual constituyó el primer gran paso para la apertura de su protección constitucional, aunque con dificultades interpretativas para su efectiva operatividad.

Posteriormente, con motivo de la proliferación de las normatividades locales y federales regulatorias, no solamente del trato y acceso a la información pública, sino también respecto de los mecanismos procedimentales e instancias para hacer efectivo tal derecho, derivó la reforma constitucional de dos mil siete, que vino a establecer los principios y bases que regirían el derecho de acceso a la información pública en el país, sentando las directrices y distribuyendo las competencias que en la materia debían observar la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal –actual Ciudad de México–.

En ese sentido, con la reforma en cita, se elevaron a rango constitucional diversos principios y directrices como la **protección de la intimidad y protección de datos personales**, el principio de gratuidad en el acceso a la información

⁹ Resuelta el once de abril de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.



pública, la instauración de procedimientos expeditos ante órgano u organismos especializados con autonomía operativa, de gestión y decisión, entre otros importantes aspectos.

Asimismo el siete de febrero de dos mil catorce, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que modificó diversos preceptos constitucionales,¹⁰ pero fundamentalmente la estructura del artículo 6o. constitucional, cuyo objeto medular consistió en instituir a un organismo garante del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, tanto a nivel federal como a nivel local, cuyas características lo perfilaron como un ente autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como, con autonomía técnica, de gestión, de ejercicio presupuestario y organización interna.

A su vez, se implementó la conformación de todo un sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, encabezado por los principios y bases contenidos en el artículo 6o. constitucional y por la ley general de la materia emitida por el Congreso de la Unión, parámetros cuya observancia se dirige a la Federación, a los Estados y el entonces Distrito Federal, en sus respectivas competencias distribuidas constitucionalmente, normatividad a la que también los institutos garantes federales y locales están sujetos.

De este modo, en el artículo 116, fracción VIII, constitucional, se consagró el establecimiento por parte de las Constituciones de los Estados, de organismos autónomos garantes locales equiparables al organismo garante federal previsto en el artículo 6o.; facultad configurativa que debía ajustarse a las bases y principios que para el mencionado organismo federal estatuyó dicho precepto constitucional, así como los contenidos en la ley general de la materia.

¹⁰ La reforma constitucional involucró la modificación de las fracciones I, IV y V, la adición de una fracción VIII del apartado A del artículo 6o.; la adición de las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; la adición de una fracción XII del artículo 76, recorriéndose la subsecuente; la reforma a la fracción XIX del artículo 89; la reforma del inciso I) de la fracción I y adición de un inciso h) a la fracción II del artículo 105; la reforma al párrafo tercero del artículo 108; la reforma de los párrafos primero y segundo del artículo 110; la reforma a los párrafos primero y quinto del artículo 111; la adición de una fracción VIII al artículo 116; la adición de un inciso ñ), recorriéndose los demás, a la fracción V, de la base primera del apartado C del artículo 122, constitucionales.



Así, el artículo 6o. de la Constitución Federal, en el apartado A, fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes**. Asimismo, la fracción III, complementa el mandato constitucional al señalar que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, la fracción IV precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante organismos autónomos especializados e imparciales, responsables 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**, como lo señala la fracción VIII del referido artículo y apartado. Cuyo texto es el siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

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

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

"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.

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

"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.



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

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

"N. De E. por decreto de reformas publicado en el D.O.F. de 11 de junio de 2013, este párrafo con sus respectivas fracciones pasó a ser apartado 'A'.

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

"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:

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"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.

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

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

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

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

(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"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.



(Reformada, D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"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.

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

"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.

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

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

(Adicionada [N. de E. con los párrafos que la integran], D.O.F. 7 de febrero de 2014)

"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.



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

"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.

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

"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.



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

"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. ..."

Ahora bien, como se dijo, con relación a la excepción al acceso a la información, se considera pertinente hacer la distinción sobre la información reservada y la confidencial.

Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ precisó que las fracciones I y II del apartado A del artículo 6o. de la Constitución Federal, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público y seguridad nacional; y (ii) la vida privada y los datos personales. Como se desprende de su lectura, dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es "jurídicamente adecuado" que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.¹²

¹¹ Amparo en revisión 168/2011, resuelto por la Primera Sala, el treinta de noviembre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos.

¹² Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro digital: 169772, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."



En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000¹³ y P. LX/2000,¹⁴ concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamientos reconocidos por el Tribunal Pleno para tal efecto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Reglamentaria del Artículo 6o. Constitucional, en sus artículos 113¹⁵ y 116,¹⁶ **establece dos criterios bajo los**

¹³ Tesis aislada P. XLV/2000, registro digital: 191981, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE."

¹⁴ Tesis aislada P. LX/2000, registro digital: 191967, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."

¹⁵ "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;



cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de "información confidencial" y el de "información reservada".

Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableció como criterio de clasificación el de "**información confidencial**", el cual **restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización**.

Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; y (ii) la fracción V del apartado C del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales.

Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los

"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."

¹⁶ "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."



datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.¹⁷

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización **si se obtiene el consentimiento de los particulares titulares de la información.**

Por otro lado, para proteger el interés público y seguridad nacional –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableció como criterio de clasificación el de "**información reservada**".

El referido precepto establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda:

1. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

¹⁷ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

"Artículo 120. 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:

"I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

"II. Por ley tenga el carácter de pública;

"III. Exista una orden judicial;

"IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

"V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

"Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información."



2. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

3. 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;

4. 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;

5. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

6. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

7. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

8. 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;

9. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

10. Afecte los derechos del debido proceso;

11. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;



12. Se encuentre contenida dentro de las **investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y,**

13. 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.

Asimismo, el artículo 115 de la referida ley general contiene un catálogo específico de supuestos en los cuales la información no podrá invocarse con el carácter de reservado:

1. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

2. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 115 supuestos que, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la información que no puede invocarse como reservada. Tal es el caso, de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o información relacionada con actos de corrupción.

Ahora bien, una vez precisado lo que se entiende por información reservada y confidencial, queda claro que el artículo impugnado no se refiere a la información reservada, sino a la información confidencial de datos personales de los intervinientes en los procesos penales, destacadamente la confidencialidad de estos datos en la información que se genere con las técnicas de investigación.

Ahora, no obstante el análisis que el accionante propone respecto a la violación del derecho a la información, este Tribunal Pleno advierte que de forma destacada el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, regula aspectos relacionados con el proceso penal en tanto se refiere a la información que se genera con las técnicas de investigación realizadas por el Ministerio Público para la prosecución de los delitos y con la que se integrarán las carpetas de investigación correspondientes.



En este sentido, se considera que los conceptos de invalidez aducidos por el accionante son fundados suplidos en su deficiencia, toda vez que, al pretender regular cuestiones propias del proceso penal, el legislador local invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, relativa a la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

En efecto el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

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

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.



"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

Como se advierte, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República, **excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.**

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única el proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional, tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores (Origen):

"... A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.



"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, **se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:**

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación



previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.



"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en Materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones."

Dictamen Cámara de Diputados (Revisora):

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.



"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.



"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."

De lo anterior, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014,¹⁸ 107/2014¹⁹ y 29/2015,²⁰ entre otras, ha sostenido que la reforma

¹⁸ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia para legislar en materia de trata. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente; y por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁹ Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.



se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que, las profundas diferencias entre una entidad y otra, impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio,²¹ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados dejaron de tener competencia para legislar sobre

²⁰ Resuelta en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

²¹ **"Transitorios**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."



materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Esto se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,²² conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.²³

²² **"Artículo tercero.** Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados; **sin embargo respecto a los procedimientos penales 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.**

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

²³ Transitorios

"Artículo primero. Declaratoria

"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 recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"Artículo segundo. Vigencia

"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**



De acuerdo con su artículo 2o., el objeto del código, es establecer las normas que han de observarse **en la investigación**, el procesamiento y la sanción de los delitos,²⁴ por lo que, **todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.²⁵

Ahora bien, como se señaló en la acción de inconstitucionalidad 21/2016,²⁶ en el caso lo que habrá que responder es si el precepto impugnado ¿regula un acto que se enmarca dentro del procedimiento penal acusatorio? De ser así, la porción normativa impugnada deberá declararse inválida, por invadir la esfera de competencias del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para responder esa interrogante, habrá que acudir al contenido normativo de los artículos 106 y 218 de Código Nacional de Procedimientos Penales, que establecen las cuestiones relativas a la información confidencial de los intervi-

"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

²⁴ **"Artículo 2o. Objeto del código**

"Este código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁵ **"Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

²⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



nientes en el proceso penal y de la reserva de los actos de investigación. Dichos preceptos señalan lo siguiente:

"Artículo 106. **Reserva sobre la identidad**

"En ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste.

"Toda violación al deber de reserva por parte de los servidores públicos, será sancionada por la legislación aplicable.

"En los casos de personas sustraídas de la acción de la justicia, se admitirá la publicación de los datos que permitan la identificación del imputado para ejecutar la orden judicial de aprehensión o de comparecencia."

"Artículo 218. **Reserva de los actos de investigación**

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este código y demás disposiciones aplicables.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"La víctima u ofendido y su asesor jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su defensor



a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este código.

(Reformado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este código o en las leyes especiales.

(Adicionado, D.O.F. 17 de junio de 2016)

"Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme."

Como se advierte, dichos artículos establecen **la reserva sobre la identidad**, señalando que, en ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar **a terceros no legitimados la información confidencial** relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste; así como **la reserva de los actos de investigación**, cuyos registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables.

De lo anterior, se hace evidente que **en todo proceso penal deberán seguirse, en cuanto a la información confidencial, las estipulaciones del Código Nacional de Procedimientos Penales** y también lo que toca a la información reservada.

Destacando que, en cuanto a la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal de cualquier persona



relacionada o mencionada en este, se establece una estricta prohibición de comunicarla **a terceros no legitimados**; sin embargo, es evidente que las partes en el proceso penal en cuanto sí están legitimados, sí pueden acceder a esa información.

Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, establece la consecuencia a la violación a esa estipulación; e incluso, establece una regulación específica en cuanto a los datos personales de las personas sustraídas de la acción de la justicia.

Ahora bien, en este punto debe precisarse que las técnicas de investigación, forman parte del proceso penal en términos de lo que establece el libro segundo (Del procedimiento), **título III (Etapa de investigación), capítulo III (Técnicas de investigación)**, artículos del 227 al 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales,²⁷ en donde se precisan las técnicas de investigación de los hechos que revistan características de un delito.

²⁷ Artículo 227. Cadena de custodia

"La cadena de custodia es el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión.

"Con el fin de corroborar los elementos materiales probatorios y la evidencia física, la cadena de custodia se aplicará teniendo en cuenta los siguientes factores: identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, empaque y traslado; lugares y fechas de permanencia y los cambios que en cada custodia se hayan realizado; igualmente se registrará el nombre y la identificación de todas las personas que hayan estado en contacto con esos elementos."

"Artículo 228. Responsables de cadena de custodia

"La aplicación de la cadena de custodia es responsabilidad de quienes en cumplimiento de las funciones propias de su encargo o actividad, en los términos de ley, tengan contacto con los indicios, vestigios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo.

"Cuando durante el procedimiento de cadena de custodia los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito se alteren, no perderán su valor probatorio, a menos que la autoridad competente verifique que han sido modificados de tal forma que hayan perdido su eficacia para acreditar el hecho o circunstancia de que se trate. Los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito deberán concatenarse con otros medios probatorios para tal fin. Lo anterior, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos por la inobservancia de este procedimiento."

"Artículo 229. Aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito

"Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o



De esta forma, es evidente que la información confidencial derivada de dichas técnicas de investigación debe tratarse en términos de lo que establece

del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación."

"Artículo 230. Reglas sobre el aseguramiento de bienes

"El aseguramiento de bienes se realizará conforme a lo siguiente:

"I. El Ministerio Público, o la policía en auxilio de éste, deberá elaborar un inventario de todos y cada uno de los bienes que se pretendan asegurar, firmado por el imputado o la persona con quien se atienda el acto de investigación. Ante su ausencia o negativa, la relación deberá ser firmada por dos testigos presenciales que preferentemente no sean miembros de la policía y cuando ello suceda, que no hayan participado materialmente en la ejecución del acto;

"II. La policía deberá tomar las providencias necesarias para la debida preservación del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas, o vestigios del hecho delictivo, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito asegurados, y

"III. Los bienes asegurados y el inventario correspondiente se pondrán a la brevedad a disposición de la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables."

"Artículo 231. Notificación del aseguramiento y abandono

"El Ministerio Público deberá notificar al interesado o a su representante legal el aseguramiento del objeto, instrumento o producto del delito, dentro de los sesenta días naturales siguientes a su ejecución, entregando o poniendo a su disposición, según sea el caso, una copia del registro de aseguramiento, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

"Cuando se desconozca la identidad o domicilio del interesado, la notificación se hará por dos edictos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación o su equivalente, en el medio de difusión oficial en la Entidad federativa que corresponda y en un periódico de circulación nacional o estatal, según corresponda, con un intervalo de diez días hábiles entre cada publicación. En la notificación se apercibirá al interesado o a su representante legal para que se abstenga de ejercer actos de dominio sobre los bienes asegurados y se le apercibirá que de no manifestar lo que a su derecho convenga, en un término de noventa días naturales siguientes al de la notificación, los bienes causarán abandono a favor de la procuraduría o de las entidades federativas, según corresponda.

"Transcurrido dicho plazo sin que ninguna persona se haya presentado a deducir derechos sobre los bienes asegurados, el Ministerio Público solicitará al Juez de Control que declare el abandono de los bienes y éste citará al interesado, a la víctima u ofendido y al Ministerio Público a una audiencia dentro de los diez días siguientes a la solicitud a que se refiere el párrafo anterior.

"La citación a la audiencia se realizará como sigue:

"I. Al Ministerio Público, conforme a las reglas generales establecidas en este código;

"II. A la víctima u ofendido, de manera personal y cuando se desconozca su domicilio o identidad, por estrados y boletín judicial, y

"III. Al interesado de manera personal y cuando se desconozca su domicilio o identidad, de conformidad con las reglas de la notificación previstas en el presente código.

"El Juez de Control, al resolver sobre el abandono, verificará que la notificación realizada al interesado haya cumplido con las formalidades que prevé este código; que haya transcurrido el plazo correspondiente y que no se haya presentado persona alguna ante el Ministerio Público a deducir



el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 106 (transcrito con anterioridad), por ende, el legislador del Estado de Colima, carecía de competencia para realizar regulación alguna al respecto.

derechos sobre los bienes asegurados o que éstos no hayan sido reconocidos o que no se hubieren cubierto los requerimientos legales.

"La declaratoria de abandono será notificada, en su caso, a la autoridad competente que tenga los bienes bajo su administración para efecto de que sean destinados a la procuraduría, previa enajenación y liquidación que prevé la legislación aplicable."

"Artículo 232. Custodia y disposición de los bienes asegurados

"Cuando los bienes que se aseguren hayan sido previamente embargados, intervenidos, secuestrados o asegurados, se notificará el nuevo aseguramiento a las autoridades que hayan ordenado dichos actos. Los bienes continuarán en custodia de quien se haya designado para ese fin, y a disposición de la autoridad judicial o del Ministerio Público para los efectos del procedimiento penal. De levantarse el embargo, intervención, secuestro o aseguramiento previos, quien los tenga bajo su custodia, los entregará a la autoridad competente para efectos de su administración.

"Sobre los bienes asegurados no podrán ejercerse actos de dominio por sus propietarios, depositarios, interventores o administradores, durante el tiempo que dure el aseguramiento en el procedimiento penal, salvo los casos expresamente señalados por las disposiciones aplicables.

"El aseguramiento no implica modificación alguna a los gravámenes o limitaciones de dominio existentes con anterioridad sobre los bienes."

"Artículo 233. Registro de los bienes asegurados

"Se hará constar en los registros públicos que correspondan, de conformidad con las disposiciones aplicables:

"I. El aseguramiento de bienes inmuebles, derechos reales, aeronaves, embarcaciones, empresas, negociaciones, establecimientos, acciones, partes sociales, títulos bursátiles y cualquier otro bien o derecho susceptible de registro o constancia, y

"II. El nombramiento del depositario, interventor o administrador, de los bienes a que se refiere la fracción anterior.

"El registro o su cancelación se realizarán sin más requisito que el oficio que para tal efecto emita la autoridad judicial o el Ministerio Público."

"Artículo 234. Frutos de los bienes asegurados

"A los frutos o rendimientos de los bienes durante el tiempo del aseguramiento, se les dará el mismo tratamiento que a los bienes asegurados que los generen.

"Ni el aseguramiento de bienes ni su conversión a numerario implican que éstos entren al erario público."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 12 de enero de 2016)

"Artículo 235. Aseguramiento de narcóticos y productos relacionados con delitos de propiedad intelectual, derechos de autor e hidrocarburos.

"Cuando se aseguren narcóticos previstos en cualquier disposición, productos relacionados con delitos de propiedad intelectual y derechos de autor o bienes que impliquen un alto costo o peligrosidad por su conservación, si esta medida es procedente, el Ministerio Público ordenará su destrucción, previa autorización o intervención de las autoridades correspondientes, debiendo previamente fotografiarlos o videograbarlos, así como levantar un acta en la que se haga constar la naturaleza, peso, cantidad o volumen y demás características de éstos, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en los registros de la investigación que al efecto se inicie.



Máxime, cuando **varía lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales** y, por ende, genera incertidumbre jurídica a los aplicadores

(Adicionado, D.O.F. 12 de enero de 2016)

"Cuando se aseguren hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, se pondrán a disposición del Ministerio Público de la Federación, quien sin dilación alguna procederá a su entrega a los asignatarios, contratistas o permisionarios, o a quien resulte procedente, quienes estarán obligados a recibirlos en los mismos términos, para su destino final, previa inspección en la que se determinará la naturaleza, volumen y demás características de éstos; conservando muestras representativas para la elaboración de los dictámenes periciales que hayan de producirse en la carpeta de investigación y en proceso, según sea el caso."

"Artículo 236. Objetos de gran tamaño

"Los objetos de gran tamaño, como naves, aeronaves, vehículos automotores, máquinas, grúas y otros similares, después de ser examinados por peritos para recoger indicios que se hallen en ellos, podrán ser videograbados o fotografiados en su totalidad y se registrarán del mismo modo los sitios en donde se hallaron huellas, rastros, narcóticos, armas, explosivos o similares que puedan ser objeto o producto de delito."

"Artículo 237. Aseguramiento de objetos de gran tamaño

"Los objetos mencionados en el artículo precedente, después de que sean examinados, fotografiados, o videograbados podrán ser devueltos, con o sin reservas, al propietario, poseedor o al tenedor legítimo según el caso, previa demostración de la calidad invocada, siempre y cuando no hayan sido medios eficaces para la comisión del delito."

"Artículo 238. Aseguramiento de flora y fauna

"Las especies de flora y fauna de reserva ecológica que se aseguren, serán provistas de los cuidados necesarios y depositados en zoológicos, viveros o en instituciones análogas, considerando la opinión de la dependencia competente o institución de educación superior o de investigación científica."

"Artículo 239. Requisitos para el aseguramiento de vehículos

"Tratándose de delitos culposos ocasionados con motivo del tránsito de vehículos, estos se entregarán en depósito a quien se legitime como su propietario o poseedor.

"Previo a la entrega del vehículo, el Ministerio Público debe cerciorarse:

"I. Que el vehículo no tenga reporte de robo;

"II. Que el vehículo no se encuentre relacionado con otro hecho delictivo;

"III. Que se haya dado oportunidad a la otra parte de solicitar y practicar los peritajes necesarios, y

"IV. Que no exista oposición fundada para la devolución por parte de terceros, o de la aseguradora."

"Artículo 240. Aseguramiento de vehículos

"En caso de que se presente alguno de los supuestos anteriores, el Ministerio Público podrá ordenar el aseguramiento y resguardo del vehículo hasta en tanto se esclarecen los hechos, sujeto a la aprobación judicial en términos de lo previsto por este código."

"Artículo 241. Aseguramiento de armas de fuego o explosivos

"Cuando se aseguren armas de fuego o explosivos se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como de las demás autoridades que establezcan las disposiciones legales aplicables."

"(Nota: El 22 de marzo de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el apartado VI, subapartado 3, y apartado VII, así como en el resolutivo cuarto de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, declaró la invalidez de



de la norma (Ministerio Público y Fiscal del Estado), lo cual **redundará en posible vulneración de los derechos de las partes en el proceso penal, destacadamente el imputado o indiciado.**

este artículo, la cual surtió efectos el 25 de junio de 2018 de acuerdo a las constancias que obran en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"Artículo 242. Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras

"El Ministerio Público o a solicitud de la policía podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento."

"Artículo 243. Efectos del aseguramiento en actividades lícitas

"El aseguramiento no será causa para el cierre o suspensión de actividades de empresas, negociaciones o establecimientos con actividades lícitas.

(Adicionado, D.O.F. 12 de enero de 2016)

"Tratándose de los delitos que refiere la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, el Ministerio Público de la Federación, asegurará el establecimiento mercantil o empresa prestadora del servicio e inmediatamente notificará al servicio de administración y enajenación de bienes con la finalidad de que el establecimiento mercantil o empresa asegurada le sea transferida.

(Adicionado, D.O.F. 12 de enero de 2016)

"Previo a que la empresa sea transferida al servicio de administración y enajenación de bienes, se retirará el producto ilícito de los contenedores del establecimiento o empresa y se suministrarán los hidrocarburos lícitos con el objeto de continuar las actividades, siempre y cuando la empresa cuente con los recursos para la compra del producto; suministro que se llevará a cabo una vez que la empresa haya sido transferida al servicio de administración y enajenación de bienes para su administración.

(Adicionado, D.O.F. 12 de enero de 2016)

"En caso de que el establecimiento o empresa prestadora del servicio corresponda a un franquiciatario o permisionario, el aseguramiento constituirá causa justa para que el franquiciante pueda dar por terminados los contratos respectivos en términos de la Ley de la Propiedad Industrial, y tratándose del permisionario, el otorgante del permiso pueda revocarlo. Para lo anterior, previamente la autoridad ministerial o judicial deberá determinar su destino."

"Artículo 244. Cosas no asegurables

"No estarán sujetas al aseguramiento las comunicaciones y cualquier información que se genere o intercambie entre el imputado y las personas que no están obligadas a declarar como testigos por razón de parentesco, secreto profesional o cualquiera otra establecida en la ley. En todo caso, serán inadmisibles como fuente de información o medio de prueba.

"No habrá lugar a estas excepciones cuando existan indicios de que las personas mencionadas en este artículo, distintas al imputado, estén involucradas como autoras o partícipes del hecho punible o existan indicios fundados de que están encubriéndolo ilegalmente."

"Artículo 245. Causales de procedencia para la devolución de bienes asegurados

"La devolución de bienes asegurados procede en los casos siguientes:



Esto en tanto que, en el precepto impugnado se señala simplemente que toda la información que se genere en las técnicas de investigación es de "estricta confidencialidad", sin precisar si las partes legitimadas podrán tener o no,

"I. Cuando el Ministerio Público resuelva el no ejercicio de la acción penal, la aplicación de un criterio de oportunidad, la reserva o archivo temporal, se abstenga de acusar, o levante el aseguramiento de conformidad con las disposiciones aplicables, o

"II. Cuando la autoridad judicial levante el aseguramiento o no decrete el decomiso, de conformidad con las disposiciones aplicables."

"Artículo 246. Entrega de bienes

"Las autoridades deberán devolver a la persona que acredite o demuestre derechos sobre los bienes que no estén sometidos a decomiso, aseguramiento, restitución o embargo, inmediatamente después de realizar las diligencias conducentes. En todo caso, se dejará constancia mediante fotografías u otros medios que resulten idóneos de estos bienes.

"Esta devolución podrá ordenarse en depósito provisional y al poseedor se le podrá imponer la obligación de exhibirlos cuando se le requiera.

"Dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acuerdo de devolución, la autoridad judicial o el Ministerio Público notificarán su resolución al interesado o al representante legal, para que dentro de los diez días siguientes a dicha notificación se presente a recogerlos, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, los bienes causarán abandono a favor de la procuraduría o de las entidades federativas, según corresponda y se procederá en los términos previstos en este código.

"Cuando se haya hecho constar el aseguramiento de los bienes en los registros públicos, la autoridad que haya ordenado su devolución ordenará su cancelación."

"Artículo 247. Devolución de bienes asegurados

"La devolución de los bienes asegurados incluirá la entrega de los frutos que, en su caso, hubieren generado.

"La devolución de numerario comprenderá la entrega del principal y, en su caso, de sus rendimientos durante el tiempo en que haya sido administrado, a la tasa que cubra la Tesorería de la Federación o la instancia correspondiente en las entidades federativas por los depósitos a la vista que reciba.

"La autoridad que haya administrado empresas, negociaciones o establecimientos, al devolverlas rendirá cuentas de la administración que hubiere realizado a la persona que tenga derecho a ello, y le entregará los documentos, objetos, numerario y, en general, todo aquello que haya comprendido la administración.

"Previo a la recepción de los bienes por parte del interesado, se dará oportunidad a éste para que revise e inspeccione las condiciones en que se encuentren los mismos, a efecto de que verifique el inventario correspondiente."

"Artículo 248. Bienes que hubieren sido enajenados o sobre los que exista imposibilidad de devolver cuando se determine por la autoridad competente la devolución de los bienes que hubieren sido enajenados o haya imposibilidad para devolverlos, deberá cubrirse a la persona que tenga la titularidad del derecho de devolución el valor de los mismos, de conformidad con la legislación aplicable."

"Artículo 249. Aseguramiento por valor equivalente

"(Nota: EL 22 de marzo de 2018, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el apartado VI, subapartado 4, y apartado VII, así como en el resolutivo cuarto de la sentencia dictada al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, declaró la invalidez de



acceso a ella; y el tratamiento que debe darse a los datos de las personas sustraídas de la acción de la justicia, lo que choca con las estipulaciones sí esta-

la porción normativa de este artículo indicada con mayúsculas, la cual surtió efectos el 25 de junio de 2018 de acuerdo a las constancias que obran en la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público decretará o solicitará al órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio."

"Artículo 250. Decomiso

"La autoridad judicial mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de este código o respecto de aquéllos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio.

"El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas."

"Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de Control

"No requieren autorización del Juez de Control los siguientes actos de investigación:

"I. La inspección del lugar del hecho o del hallazgo;

"II. La inspección de lugar distinto al de los hechos o del hallazgo;

"III. La inspección de personas;

"IV. La revisión corporal;

"V. La inspección de vehículos;

"VI. El levantamiento e identificación de cadáver;

"VII. La aportación de comunicaciones entre particulares;

"VIII. El reconocimiento de personas;

"IX. La entrega vigilada y las operaciones encubiertas, en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el procurador;

(Reformada, D.O.F. 17 de junio de 2016)

X. La entrevista de testigos;

(Adicionada, D.O.F. 17 de junio de 2016)

XI. Recompensas, en términos de los acuerdos que para tal efecto emite el procurador, y

"XII. Las demás en las que expresamente no se prevea control judicial.

"En los casos de la fracción IX, dichas actuaciones deberán ser autorizadas por el procurador o por el servidor público en quien éste delegue dicha facultad.

"Para los efectos de la fracción X de este artículo, cuando un testigo se niegue a ser entrevistado, será citado por el Ministerio Público o en su caso por el Juez de Control en los términos que prevé el presente código."

"Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de Control

"Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de Control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

"I. La exhumación de cadáveres;



blecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; lo cual, también incide en la violación al derecho a la información que señala el accionante.

No obstante, al haberse determinado la inconstitucionalidad del artículo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos vertidos por la promovente, pues en nada variaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."²⁸

En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es declarar la invalidez del numeral 2 del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, por ir en contra del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO.—Efectos. En términos del 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 del numeral 2 del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, surtirá efectos retroactivos al veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto que contiene dicho precepto, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

"II. Las órdenes de cateo;

"III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

"IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

"V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y

"VI. Las demás que señalen las leyes aplicables."

²⁸ **Tesis P.J.J. 37/2004.** Jurisprudencia. Pleno. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, con número de registro digital: 181398, página 863.



La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, al Tribunal Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito, que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General de esa Entidad Federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", 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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto combatido. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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, Ríos Farjat con precisiones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

En relación con el pie de los puntos resolutive:

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, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de nueve de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 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 15 de febrero de 2021, 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 PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE EL PLANTEAMIENTO DE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN EL SENTIDO DE QUE LOS ARGUMENTOS DE INVALIDEZ DEPENDEN DE LOS POSIBLES EFECTOS QUE PUDIERAN GENERARSE POR LA APLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA, POR NO EXISTIR ÉSTA EN LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA.

III. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. CORRESPONDE AL TITULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS SOLICITAR A LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL SU AUTORIZACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN XI, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

IV. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. LA FACULTAD DE AUTORIZARLA ES EXCLUSIVA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN XI, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

V. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. LA PREVISIÓN DE QUE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN CONTAR AL MENOS CON LAS CARACTERÍSTICAS Y ATRIBUCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS, NO IMPLICA QUE TENGAN FACULTADES PARA SOLICITAR LA ORDEN RELATIVA A LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN XI, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VI. INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS. LA FISCALÍA DE PERSONAS DESAPARECIDAS DEL ESTADO DE COAHUILA CARECE DE FACUL-



TADES PARA SOLICITARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN XI, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN XI, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 58, FRACCIÓN XI, DE LA LEY EN MATERIA DE DESAPARICIÓN DE PERSONAS PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiuno de abril de dos mil veinte** por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH o Comisión), en contra de la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.



I.Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** El catorce de enero de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la CNDH, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de ese organismo, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.¹

2. **Norma general impugnada.** En esta acción de inconstitucionalidad se impugna la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

3. **Conceptos de invalidez.** La CNDH señala que la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que se contradice con el artículo 16 de la Constitución Federal.

4. Lo anterior, ya que el artículo 16 constitucional establece que las comunicaciones privadas son inviolables y exclusivamente la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa puede autorizar la intervención de cualquier comunicación privada; y por su parte, el artículo impugnado establece como una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada del Estado, el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas en términos de las disposiciones aplicables. Es decir, el artículo en pugna al facultar a la Fiscalía de Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, para solicitar la intervención de las comunicaciones privadas transgrede lo establecido en la Constitución Federal.

5. Agrega que la propia Constitución Local, específicamente en su artículo 113, dispone que es el fiscal general del Estado quien ocupa la titularidad del

¹ Página 18 vuelta del expediente principal.



Ministerio Público en esa entidad, en consecuencia, es el único habilitado por la Constitución Federal para solicitar la intervención de comunicaciones. Por tanto, debe entenderse que la facultad de mérito no es propia de una Fiscalía Especializada. Por lo que se vulneran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que la mencionada Ley en Materia de Desaparición de Personas debe ser lo más clara posible para que no genere incertidumbre jurídica. El objetivo de ese ordenamiento es garantizar la protección de los derechos humanos de las personas desaparecidas hasta que se conozca su paradero, así como la atención, asistencia, protección, garantías de no repetición y en su caso la reparación integral.

6. Asimismo, deben impedirse dilaciones en el procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas, que tengan como consecuencia la violación a los derechos de las víctimas directas e indirectas, garantizando mecanismos eficaces que permitan conocer la verdad sin dilaciones, por ello el artículo impugnado debe interpretarse conforme al artículo 16 de la Constitución Federal.

7. Finalmente, la accionante señala que la norma impugnada constituye una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, así como para alcanzar los objetivos planteados en la resolución 70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el veinticinco de septiembre de dos mil quince, denominada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", al ser un marco normativo que se decanta por establecer restricciones al acceso a la información sobre el ejercicio de los derechos humanos.

8. **Registro y turno.** El diecisiete de enero de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 5/2019 y la turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.²

9. **Admisión.** El Ministro instructor admitió la demanda en auto de uno de febrero de dos mil diecinueve en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo

² Página 25 del expediente en que se actúa.



del Estado de Coahuila de Zaragoza, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.³

10. Informe del Poder Ejecutivo. El tres de abril de dos mil diecinueve María del Carmen Galván Tello, ostentándose con el carácter de Consejera Jurídica de Gobierno, presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el informe en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, en el que señaló lo siguiente:⁴

a) No se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de la norma impugnada.

b) El hecho de que el artículo impugnado establezca que entre una de las atribuciones de la Fiscalía Especializada se encuentra el de solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, no transgrede en forma alguna la competencia del titular del Ministerio Público de la entidad, es decir, del fiscal general del Estado, pues el numeral impugnado debe interpretarse armónicamente con la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, específicamente, con los artículos 14 y 15, los cuales establecen que solicitar la intervención de comunicaciones privadas forma parte de las facultades indelegables del fiscal general, considerándose como una de las atribuciones que éste tiene que ejercer de forma personal y directa. Si bien el precepto impugnado reproduce lo señalado por la ley general, no contraviene en modo alguno lo dispuesto por la Constitución Federal, en tanto que se especifica debidamente el ámbito de actuación de cada una de las autoridades conforme a las disposiciones aplicables.

c) En cuanto al argumento de que el artículo impugnado vulnere el principio de seguridad jurídica al propiciar una dilación en el procedimiento de búsqueda de las víctimas directas, al existir la posibilidad de que los responsables de la

³ Página 26 del expediente en que se actúa.

⁴ Página 111 del expediente en que se actúa.



comisión de los delitos se amparen ante la actuación de la autoridad incompetente para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, propiciando un retraso significativo en las investigaciones de los delitos relacionados con la desaparición forzada de personas, el Poder Ejecutivo manifiesta que en el sistema penal acusatorio el Ministerio Público cuenta con la facultad de ordenar la investigación. Por tanto, su actuación se encuentra dentro de un procedimiento que no afecta derechos sustantivos de las víctimas u ofendidos, es decir, tienen el carácter de reparables, pues ante la negativa del Juez del control el Ministerio Público puede analizar las consideraciones por las cuales le fue negada dicha solicitud y enseguida puede replantear esa solicitud.

d) Sin que pase desapercibido que la víctima u ofendido puede impugnar ante el Juez de Control las omisiones o negligencias que cometa la autoridad ministerial en el desempeño de sus funciones durante la investigación a través de los medios de defensa innominados previstos en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, ya que es encomienda del Juez revisar las decisiones u omisiones del Ministerio Público.

11. Informe del Poder Legislativo. El tres de abril de dos mil diecinueve, el diputado Jaime Bueno Zertuche presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado, ostentándose con el carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Coahuila de Zaragoza. En dicho informe manifestó lo siguiente:⁵

a) Se actualiza una causal de improcedencia de falta de legitimación, toda vez que la comisión señala violaciones a la Constitución Federal relacionadas con la invasión de esferas competenciales y no de derechos humanos.

b) También hace valer otra causal consistente en que el concepto de invalidez parte de posibles inconsistencias en torno a la aplicación del artículo impugnado, es decir sus argumentos los hace depender de los posibles efectos que pudieran generarse en su aplicación buscando la tutela de los derechos que pudieran ser afectados, lo cual no puede deducirse en esta vía.

⁵ Página 78 del expediente en que se actúa.



c) La expedición de la norma impugnada se realizó mediante el procedimiento legislativo conducente y con la competencia conferida por la Constitución Federal en los artículos 71 y 73, fracción XXI y por la Constitución Local en sus numerales 62 y 67, fracción I.

d) Finalmente, en sus demás argumentos reitera lo señalado por el Poder Ejecutivo Local en su informe.

12. Opinión del fiscal general de la República. Este servidor público no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificado.

13. Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente el ocho de julio de dos mil diecinueve.

II. Competencia

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 1o. de su Ley Reglamentaria y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la invalidez de una norma de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, por considerar que la misma viola los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

III. Oportunidad

15. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.⁶

⁶ "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



16. El Decreto Número 155 por el que se expidió la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de ese Estado el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

17. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del sábado quince de diciembre de dos mil dieciocho al domingo trece de enero de dos mil diecinueve. Por consiguiente, si la demanda se presentó el lunes catorce de enero siguiente, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, en virtud de que fue presentada el día hábil siguiente, ello de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.⁷

IV. Legitimación

18. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, órgano que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

19. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, la accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarla.

20. En representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos compareció su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con la copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.⁸ Este servidor público cuenta con facultades para representar a ese órgano constitucional autónomo, de

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁷ Página 18 vuelta del expediente.

⁸ Página 19 del expediente principal.



conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con la fracción XI de la misma norma,⁹ y porque plantea que la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza viola los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales. Así lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 22/2009, en la que se puntualizó que todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución Federal pueden invocarse como violados.

21. Por tanto, dicho servidor público cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. Causas de improcedencia

22. El Poder Legislativo Local manifestó que en relación con el artículo impugnado, se actualiza la causa de improcedencia de falta de legitimación, toda vez que la CNDH alega presuntas violaciones a la Constitución Federal relacionadas con la invasión de esferas competenciales y no de derechos humanos. Al respecto, debe decirse que al margen de que la CNDH no hizo valer conceptos de invalidez relacionados con la incompetencia del Poder Legislativo Local, tal como se reconoció en el apartado previo, la Comisión sí hizo valer violaciones a la Constitución Federal, en particular a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

23. Por otra parte, el Poder Legislativo señala que se actualiza otra causal de improcedencia porque el concepto de invalidez parte de posibles inconsis-

⁹ "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 ..."



tencias en torno a la aplicación del artículo impugnado, es decir, los argumentos de invalidez los hace depender de los posibles efectos que pudieran generarse en su aplicación, buscando la tutela de los derechos que pudieran ser afectados, lo cual no puede deducirse en esta vía.

24. Debe desestimarse dicho planteamiento. En primer lugar, porque la ley reglamentaria de la materia no regula esa causa de improcedencia y, en segundo lugar, porque el planteamiento de la CNDH se sujeta al contraste entre la fracción XI del artículo 58 de la ley impugnada y los numerales 14 y 16 constitucionales, que establecen los principios de legalidad y seguridad jurídica, bajo la consideración de que al facultar a la Fiscalía Especializada para solicitar la intervención de comunicaciones privadas transgrede la previsión constitucional, en virtud de que la autoridad facultada es el titular del Ministerio Público de la entidad federativa, mas no la Fiscalía Especializada Local.

25. La Comisión promovente plantea que la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica porque contradice el artículo 16 de la Constitución Federal. En su opinión, la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas en el ámbito local, le corresponde al titular del Ministerio Público Local, no a la Fiscalía Especializada del Estado, por ello considera se vulnera el Texto Constitucional.

26. En consecuencia, al no existir otras causas de improcedencia ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna otra, se procede al análisis del fondo del asunto.

VI. Consideraciones y fundamentos

27. De la lectura íntegra de la demanda, se advierte que la accionante plantea que la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica porque contradice el artículo 16 de la Constitución Federal. En su opinión, la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas en el ámbito local, le corresponde al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, no a la Fiscalía Especializada de la entidad, por ello considera que se vulnera el Texto Constitucional.



28. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima **fundado** el concepto de invalidez y suficiente para declarar su invalidez, pues este Tribunal ya ha definido que, conforme al artículo 16 de la Constitución Federal, corresponde al titular del Ministerio Público de la entidad federativa respectiva solicitar a la autoridad judicial federal que autorice la intervención de cualquier comunicación privada. Efectivamente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 77/2018¹⁰ se sostuvo que del artículo 16 constitucional¹¹ se desprende que las comunicaciones privadas son inviolables, por lo que cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas será sancionado penalmente, con excepción de aquellas que sean aportadas de forma voluntaria por alguno de

¹⁰ Resuelto en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá por razones diferentes, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

¹¹ **"Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"...

"Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El Juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o **del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente**, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

"Los Poderes Judiciales contarán con Jueces de Control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre Jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

"Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. ..."



los particulares involucrados en ellas; supuesto en el que el Juez valorará su alcance, siempre y cuando tengan relación con la comisión de un delito, y no serán admitidas aquellas comunicaciones que violen el deber de confidencialidad establecido en la ley.

29. Asimismo, se dijo, que el artículo constitucional establece la facultad exclusiva de la autoridad judicial federal para autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, **siempre y cuando tal petición provenga de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente** y, ambas funden y motiven las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. Además, que la autoridad judicial federal no podrá otorgar la autorización para intervenir comunicaciones privadas cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor; y que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites que establezcan las leyes, de manera que, las intervenciones que no cumplan con éstos carecerán de valor probatorio.

30. En la acción de inconstitucionalidad aludida se declaró la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, porque atribuída a su Fiscalía Especializada la facultad que por mandato expreso del artículo 16 constitucional le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa. Esto es, de conformidad con el artículo 52 en relación con el numeral 67, fracción I, ambos de la Constitución del Estado de Veracruz, el titular de la función del Ministerio Público será ejercida por el fiscal general de la citada entidad federativa.

31. Asimismo, en aquel precedente se señaló que no pasaba inadvertido que la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, dispusiera en su artículo 70 las atribuciones que le corresponden en el ámbito de su competencia a la Fiscalía Especializada de la Procuraduría, incorporando dentro de ellas, la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones. Y que el



precepto siguiente de la propia ley, estableciera que las Fiscalías Especializadas de las entidades federativas deben contar al menos, con las características y atribuciones previstas en dicho artículo 70, ya que el contenido de la ley general no puede concretarse en perjuicio de la previsión expresa del artículo 16 constitucional.

32. Ahora bien, en el caso, el contenido del artículo impugnado de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, es el siguiente:

"Artículo 58. La Fiscalía de Personas Desaparecidas tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

"XI. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables; ..."

33. Tal como se advierte, esta disposición local faculta a la Fiscalía de Personas Desaparecidas el solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

34. Por tanto, la fracción XI del artículo 58 impugnado es inconstitucional precisamente porque la única autoridad local competente para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de comunicaciones privadas, es el titular del Ministerio Público del Estado de Coahuila de Zaragoza, quien de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza¹² corresponde al fiscal general de la entidad federativa, quien preside al Ministerio Público Estatal.

¹² "Artículo 113. La procuración de justicia es una función esencial y por tanto indelegable del Estado que tiene por objeto proteger los intereses de la sociedad y resguardar la observancia de la ley, particularmente por lo que toca a la investigación y persecución de los delitos del orden común. Se ejerce a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, denominado Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza que se integra por el Ministerio Público, sus órganos auxiliares y áreas de apoyo.



35. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, por contravenir el artículo 16 de la Constitución Federal.

VII. Efectos de la sentencia

36. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹³

37. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez de la fracción impugnada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

"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 Ministerio Público es la institución única e indivisible, que dirige la investigación y persecución de los hechos probablemente constitutivos de delitos y, en su caso, promueve el ejercicio de la acción penal ante los tribunales de justicia, protege y brinda atención a las víctimas del delito y testigos, con el respeto irrestricto a los derechos humanos del imputado y demás intervinientes. En el ejercicio de su función de investigación y persecución de los delitos, el Ministerio Público goza de total autonomía, para garantizar su independencia en la emisión de las determinaciones de su competencia, por lo que ningún funcionario del Poder Ejecutivo o de cualquier otro Poder podrá intervenir en sus decisiones.

"La actuación del personal de procuración de justicia se regirá bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, imparcialidad, transparencia, objetividad, independencia y respeto a los derechos humanos.

"El fiscal general del Estado presidirá al Ministerio Público y será el titular de la fiscalía, con las facultades y obligaciones que establecen esta Constitución y las leyes. En el ámbito de la investigación y persecución de los delitos, las decisiones del fiscal general del Estado únicamente estarán sujetas al mandato de la ley."

¹³ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

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



38. También que deben retrotraerse los efectos al quince de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

39. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General, todos del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en dicha entidad federativa.

40. En términos similares este Tribunal Pleno resolvió en sesión de siete de noviembre de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad 77/2018.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VI de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos al quince de diciembre de dos mil dieciocho, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila, en los términos precisados en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno Constitucional del Estado



Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Seminario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, 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, Aguilar Morales por el argumento de una invasión competencial federal, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razón de intervenir una competencia exclusiva del Congreso de la Unión, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII,



relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 1) 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 Coahuila de Zaragoza, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al quince de diciembre de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia, y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 5/2019.

En sesión pública de veintiuno de abril de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 5/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra de la fracción XI del artículo 58



de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza. La pregunta radicó en saber si es constitucional la facultad de la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas de solicitar a la autoridad judicial la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

I. Postura mayoritaria

El Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo impugnado porque la facultad de solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal, le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, es decir, al titular de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza y no a la Fiscalía Especializada en Materia de Desaparición de Personas estatal.

Para llegar a tal determinación, se hizo alusión a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 77/2018 –en la que se analizó una problemática similar, partiendo del estudio del artículo 16 de la Constitución Federal– frente a la fracción XI del artículo 58 de la Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, concluyendo que la norma impugnada es inconstitucional, porque de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Local, el fiscal general del Estado es el titular de la función de procuración de justicia. Por ende, el único facultado en la entidad para solicitar la autorización de intervención de las comunicaciones privadas, sin que exista la posibilidad de delegar esa facultad.

II. Razones de la concurrencia

La concurrencia radica en que, si bien coincido con la invalidez de la norma impugnada, en mi opinión, la razón es por la falta de competencia del legislador estatal para regular la materia procedimental penal, que corresponde al Congreso de la Unión, cuyo estudio es preferente respecto del planteamiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Considero que el precepto impugnado regula una materia procesal penal. Se refiere a la facultad para solicitar la autorización de intervenciones de comunicaciones privadas, en torno a la etapa de investigación,¹ por lo que, al ser una

¹ De manera ilustrativa, es de señalar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente, en su capítulo III, denominado "técnicas de investigación", en su artículo 252, establece



facultad exclusiva del Congreso de la Unión de ningún modo puede ser regulada por las Legislaturas Estatales, ni siquiera en forma de reiteración, pues desde la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (nueve de octubre de dos mil trece –artículo segundo transitorio–), las entidades federativas ya no podían expedir legislación en materia procesal penal, sino que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero bajo ninguna circunstancia podían expedir legislación que involucrara el procedimiento penal.

Además, lo previsto en el artículo impugnado no involucra regulación complementaria necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino la facultad para solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, dentro de un contexto penal, que implica necesariamente el desarrollo de una técnica de investigación.²

En estas condiciones, la falta de competencia para legislar en una materia que es exclusiva del Congreso de la Unión es la que debió sostenerse en las consideraciones de la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

una serie actuaciones en la investigación que requieren autorización previa del Juez de Control, entre ellos, la intervención de comunicaciones privadas. Asimismo, los artículos 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301 y 302 establecen quiénes son los sujetos legitimados para solicitarla, lo que implica las posibilidades del sistema de comunicación a intervenir, el plazo que tiene el Juez para resolver la solicitud, las responsabilidades de los servidores públicos para su ejecución, los requisitos que deberá contener dicha solicitud, el plazo de la intervención, el contenido que deberá tener la resolución judicial que autoriza la intervención, esto es, las características de la intervención, sus modalidades, límites y modos específicos de colaboración por parte de las instituciones privadas y públicas.

² Sobre la normatividad complementaria cabe señalar que el Tribunal Pleno la ha entendido como de carácter instrumental, esto es, como algo necesario para poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, o cuestiones necesarias para implementar o llevar algo a cabo. Se ha precisado incluso que la autorización de emitir legislación instrumental, de ninguna manera autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas imprevistas en el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, o bien, a recomponer las figuras ya existentes con nuevas condiciones para su realización, se trata sólo de la expedición de las normas necesarias para la instrumentación del sistema. Al respecto podemos citar la acción de inconstitucionalidad 102/2014, entre otras, resuelta el 16 de mayo de 2017.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I Y 154-J DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

III. DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I Y 154-J DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

IV. DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN TORNADO AL TIPO Y LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES, Y PARA LEGISLAR RESPECTO DE OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS, DEBEN ESTAR A LO QUE DISPONGAN LAS LEYES GENERALES CORRESPONDIENTES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I Y 154-J DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

V. DELITOS DE DESAPARICIÓN FORZADA, TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES. EL MARGEN DE ACTUACIÓN DE LAS AUTORIDADES ESTATALES EN LA MATERIA SE LIMITA A LA INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN, PROCESAMIENTO Y SANCIÓN DE AQUELLOS ILÍCITOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I Y 154-J DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS



RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I Y 154-J DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EMITIDAS CON POSTERIORIDAD A LAS IMPUGNADAS, EN VÍA DE CONSECUENCIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-B, FRACCIONES I, INCISOS A) Y B], II Y III, ASÍ COMO SUS PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO; 154-D Y 154-I, FRACCIONES II Y III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES AL PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO A LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES, EN LA INTELIGENCIA DE QUE LOS PROCESOS PENALES INICIADOS CON FUNDAMENTO EN LAS NORMAS INVALIDADAS SE ENCUENTRAN VICIADOS DE ORIGEN, POR LO QUE, PREVIA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, SE DEBERÁ APLICAR EL TIPO PENAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DEL DELITO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 154-A, 154-B, 154-C, 154-D, 154-H, 154-I Y 154-J DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 86/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 27 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintisiete de abril de dos mil veinte** por el que se 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 diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad de once de julio de dos mil diecinueve.

I. Trámite

1. **Presentación del escrito, autoridades (emisora y promulgadora) y norma impugnada.** El doce de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como su presidente, promovió acción de inconstitucionalidad, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

2. **Normas generales impugnadas.** Los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad de once de julio de dos mil diecinueve.

3. **Artículos constitucionales y convencionales señalados como violados.** Los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4. **Único concepto de invalidez.** Los artículos impugnados, al establecer tipos penales y sanciones para los delitos de desaparición forzada de personas, así como de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad. Ello, porque el legislador local no está habilitado constitucionalmente para reglamentar los delitos mencionados, pues los mismos ya se encuentran establecidos en las leyes generales de la materia, cuya facultad, por mandato de la Constitución Federal, corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión.



5. La habilitación para legislar en materia de los delitos antes precisados, se encuentra reservada de manera exclusiva al Congreso de la Unión, el cual emitió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.

6. Después de hacer una explicación sobre el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, el actor sostiene que el legislador local es incompetente para regular los delitos y sanciones de desaparición forzada de personas, así como de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

7. La accionante inserta un cuadro en el que contrasta el contenido de los artículos impugnados antes y después de la reforma publicada el once de julio de dos mil diecinueve. Luego, destaca que el Congreso del Estado de Jalisco realizó diversas modificaciones a esos preceptos normativos, relacionadas con la tipificación de los delitos de desaparición forzada de personas y de tortura, así como la punición aplicable en diversos supuestos.

8. Menciona que el diez de julio de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal. Con dicha modificación se estableció la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas, así como de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

9. A partir de la reforma constitucional en comento, los Estados quedaron inhabilitados para expedir leyes que tipificaran y establecieran las penas por la comisión de tales delitos, toda vez que ello compete al Poder Legislativo Federal mediante la expedición de los ordenamientos correspondientes.

10. En virtud de lo anterior, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como la Ley



General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes.

11. En ese sentido, los tipos penales sobre los que legisló el poder demandado, deben encontrarse previstos en las propias leyes generales, esto es, que su establecimiento se encuentra reservado al Congreso de la Unión, excluyéndose por tanto a las Legislaturas Locales, cuya actuación en las materias referidas deberá ajustarse a las reglas de distribución de competencia y formas de coordinación que al efecto establezcan las respectivas leyes generales.

12. El hecho de que el legislador local haya previsto tipos y penas para los delitos de desaparición forzada de personas, de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad de los gobernados, pues el Congreso del Estado de Jalisco actuó en transgresión al régimen competencial constitucionalmente previsto.

13. El que los Estados regulen sobre los delitos de mérito implica una doble regulación que lejos de beneficiar a las personas, se constituye en un perjuicio para ellas al no permitir uniformidad en el andamiaje normativo que pretenden las leyes generales que se sustentan en la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 de la Constitución.

14. Las normas locales emanan del orden jurídico constitucional, por lo que no resulta admisible la coexistencia de dos regulaciones sobre los mismos delitos, cuando la Ley Fundamental prevé atribuciones exclusivas del legislador federal para emitir un solo ordenamiento en el que se configuren los tipos penales y sanciones como mínimo. Máxime que se estimó imperativo tener un régimen de regulación homogéneo en las materias atendiendo a la gravedad de esos ilícitos.

15. Al carecer de facultades el Congreso del Estado de Jalisco, afecta indebidamente la esfera jurídica de las personas en esa entidad, pues ninguna autoridad puede ejercer atribuciones que no le competen ni puede conducir su actuación de una forma alejada a lo dispuesto por la Constitución.



16. No es óbice a lo anterior que la ley general sobre tortura establezca en un transitorio que las Legislaturas Locales debieron, en un plazo de 180 días, armonizar su marco jurídico de conformidad con el mismo. Tampoco, que el noveno transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas ordene a las Legislaturas Locales emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia.

17. Ello, toda vez que dicha armonización y adecuación no significa que los códigos penales emitidos por los Estados deban incluir en sus textos los delitos en cuestión, sino que sus ordenamientos deben adecuarse a lo que disponen las leyes generales por cuanto hace a lo que las mismas determinen como competencia de los ámbitos locales, lo cual no incluye la habilitación para que en éstos se disponga respecto del tipo penal y las penas correspondientes a los ilícitos referidos.

18. En el mismo sentido y como parte de la armonización, se derogaron diversas disposiciones del Código Penal Federal que tipificaban el delito de desaparición forzada de personas y de tortura en dicho ordenamiento. Esta derogación busca dotar de seguridad jurídica y evitar una doble regulación en la materia, pues resulta innecesario establecer una tipificación y sanción a los delitos de mérito en cada uno de los códigos penales, federal o locales, pues tales previsiones ya se encuentran en la ley general *ad hoc*.

19. La medida legislativa impugnada fue adoptada por una autoridad que no está constitucionalmente habilitada para ello, por lo que lo procedente es que se declare su invalidez y se expulse del orden jurídico del Estado de Jalisco.

20. Finalmente, el órgano actor solicita que de ser declaradas inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo establecido en los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

21. Registro y turno del escrito de acción de inconstitucionalidad. El trece de agosto de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción



de inconstitucionalidad y registrarla con el número 86/2019 y la turnó al Ministro Eduardo Medina Mora I., para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.¹

22. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. El Ministro instructor admitió la demanda en auto de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe.²

23. Informe del Poder Ejecutivo. El trece de septiembre de dos mil diecinueve, Adrián Talamantes Lobato, ostentándose con el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo de la entidad, rindió el informe en representación del gobernador, en el cual se limitó a manifestar que:³ en la expedición de las normas impugnadas la intervención del gobernador consistió en participar en el proceso legislativo en los términos de los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Local, y 17, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

24. Informe del Poder Legislativo. El veinte de septiembre de dos mil diecinueve, los diputados José Hernán Cortés Berumen, Priscila Franco Barba e Irma Verónica González Orozco, presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el informe en representación del Poder Legislativo del Estado, ostentándose con el carácter de presidente y secretarías, respectivamente, de la Mesa Directiva de la Legislatura del Estado de Jalisco. En dicho informe manifestaron lo siguiente:⁴

a) Causal de improcedencia. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los numerales 20, fracción II y 65, de la ley reglamentaria de la materia, así como en el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional. Esto, debido a que la accionante hace

¹ Página 44 del expediente en que se actúa.

² Página 46 del expediente principal.

³ Página 98 del expediente principal.

⁴ Páginas 126 a 168 del expediente en que se actúa.



valer presuntas violaciones a la Constitución relacionadas a la invasión de esferas competenciales y no a derechos humanos.

b) Contestación a los conceptos de invalidez. El presente caso versa sobre facultades concurrentes en materia de seguridad pública. Al respecto, la Constitución General en el artículo 73, fracción XXIII, delega en el Congreso de la Unión la facultad de regular, mediante una ley general, la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno.

c) En sus artículos 21 y 116, la Constitución es previsora de la necesaria coordinación de las instancias legislativas locales en el dictado de competencias, con la finalidad de darle forma armónica y coordinada al marco legal de aplicación general en el país y en los Estados de manera particular. En ese sentido, el argumento sobre la ausencia de facultades de los Estados para legislar en ramas del servicio público de competencia concurrente, es falso e inoperante.

d) El Congreso del Estado de Jalisco tiene competencia para legislar en materia de vida pública y social en el Estado, en la medida que ello no se encuentre reservado al legislador federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene el criterio de que la materia de seguridad pública es de competencia concurrente, en la que todas las instituciones de gobierno deben coordinar esfuerzos para la consecución del fin común de combate a la delincuencia.

e) Asumir que con la entrada en vigor de las leyes generales que refiere la accionante se priva a los Estados de cooperar en la materia, ampliar la regulación o armonizar sus alcances, sería tanto como asumir que es obligación del legislador federal expedir leyes generales que necesariamente fijen todos los elementos de aplicación de la norma, adecuada a la realidad nacional, como si ésta fuese homogénea, única, en franca contraposición con la realidad, necesidades y particularidades de cada región y Estado del país. La norma local entra ahí justamente, en esa urgencia de particularizar el marco fijado por una ley general y adecuarlo a la realidad local.

f) Es equívoco que las leyes generales que refiere la accionante sean de aplicación exclusiva en el país, ya que se imposibilitaría a los Estados de regular



la aplicación de la ley en atención a su propia realidad, y estaríamos ante un exceso en los alcances y motivos de creación de una ley general.

g) De tener por ciertos los conceptos de violación de la accionante, se sobajaría a los Congresos Locales a la voluntad del Federal, haciendo nugatoria su facultad de legislar en apego a lo establecido en las Constituciones Federal y locales. La expedición de leyes generales no agota la regulación de una materia y para el caso particular no se actualiza la excepción del artículo 124 constitucional, es decir, no se previene la exclusividad legislativa en la ley general, que determine una prohibición manifiesta para legislar desde lo local.

h) A diferencia de una ley federal, una ley general no persigue agotar la regulación de una materia, sino coordinar la participación de los distintos niveles de gobierno, y en el caso no nos encontramos ante una ley general cuya materia esté expresamente reservada al Congreso de la Unión.

i) Es falsa la noción de la accionante en el sentido de que las Legislaturas Locales no tienen facultades para participar en la expedición y armonización de leyes estatales, a partir de la entrada en vigor de una ley emitida por el Congreso Federal, aun cuando en los transitorios de la propia ley se contemple u ordene. Tal es el caso de lo establecido en el artículo tercero transitorio de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Delitos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

j) Los preceptos impugnados se reformaron en ejercicio de facultades legislativas que las Constituciones Federal y local reconocen al Congreso demandado.

k) La reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), no establece de manera expresa como facultades exclusivas del Congreso de la Unión, legislar en materia de delitos de desaparición forzada de personas, tortura y otros tratos o penas crueles o inhumanas. Por ello, todo lo que no está expresamente establecido a favor del legislador federal, se encuentra reservado a los Estados, en términos del artículo 124 de la Constitución. En ese sentido, queda abierta la posibilidad de los Congresos Locales para legislar sobre los citados



delitos, con la limitante de no contravenir la Constitución Federal ni las leyes generales.

l) La seguridad pública es una facultad concurrente de los tres niveles de gobierno, por lo que es claro que la persecución y sanción de los delitos en cuestión corresponde a la Federación, los Estados y los Municipios en el ámbito de competencia que establezca la Constitución.

m) El poder demandado inserta un cuadro comparativo que incluye el contenido de las normas impugnadas y diversos preceptos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda. De dicho ejercicio concluye que no existe la sobre regulación que refiere la parte accionante y no se contravienen las leyes generales sobre los delitos que nos ocupan.

n) Con la reforma de los artículos impugnados lo que se hizo fue únicamente armonizar y adecuar los alcances de la ley general, lo cual respeta los valores constitucionales a partir de los cuales se establecen las competencias para los órdenes de gobierno del país. Con los artículos reformados, el Congreso Local cumplió con sus obligaciones de homologar y adecuar criterios a lo estatuido por el Congreso Federal.

o) En suma, de un análisis de la Constitución y de las leyes generales en cuestión, se concluye que los preceptos legales cuya invalidez se solicita se apegan al marco constitucional.

25. **Retorno.** El presidente de la Suprema Corte retornó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, mediante auto de diez de octubre de dos mil diecinueve, conforme a lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión de ese mismo día.⁵

26. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve.

⁵ Página 261 del expediente principal.



II. Competencia

27. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el numeral 1o. de su ley reglamentaria y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, por considerar que son contrarios a la Constitución Federal.

III. Oportunidad

28. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria, el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.⁶

29. En el caso, el Decreto Número 27295/LXII/19 por el que se promulgaron las reformas al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que contiene las disposiciones impugnadas, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el once de julio de dos mil diecinueve.

30. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del viernes doce de julio al sábado diez de agosto de dos mil diecinueve, y toda vez que en términos del artículo 60 antes referido, si el último día del cómputo es inhábil, en este caso sábado, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por consiguiente, si la demanda se presentó el lunes doce de agosto de dos mil diecinueve, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.⁷

⁶ "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."

⁷ Página 28 vuelta del expediente principal.



IV. Legitimación

31. En el caso promueve la acción de inconstitucionalidad Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁸ De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, dicho servidor público se encuentra legitimado para promover una acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal, como en el caso sucede.

32. Ahora bien, en términos del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 59 del mismo ordenamiento legal, el órgano accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarlo. Al respecto la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encuentran consagradas en el precepto 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.⁹

33. En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, al considerarlos violatorios de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales. Así lo ha sostenido el Tribunal Pleno al resolver por ejemplo la acción de inconstitucionalidad 22/2009, en la que se puntualizó que todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución Federal pueden invocarse como violados.

34. Por tanto, dicho servidor público cuenta con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad y para actuar en representación de

⁸ Foja 42 del expediente.

⁹ **"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."



la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

V. Causas de improcedencia

35. El Congreso del Estado de Jalisco hizo valer la causal de improcedencia contenida en la fracción VIII del artículo 19, en relación con los numerales 20, fracción II y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia, así como en el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional. Esto, debido a que el concepto de invalidez tiene que ver con invasión de esferas competenciales y no con derechos humanos, por lo que la accionante carece de legitimación para impugnar tales cuestiones. Tal como se reconoció en el apartado previo, la comisión sí hizo valer violaciones a la Constitución Federal en particular a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

36. En consecuencia, al no existir otras causas de improcedencia ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna otra, se procede al análisis del fondo del asunto.

VI. Consideraciones y fundamentos

37. De la lectura integral de la demanda se advierte que la parte accionante argumenta, entre otras cuestiones, que los preceptos legales impugnados del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco transgreden las facultades legislativas del Congreso de la Unión, al regular tipos penales y sanciones para los delitos de desaparición forzada de personas, así como de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

38. Este Tribunal Pleno estima **fundado** el concepto de invalidez, tal como se expondrá a continuación.

39. El artículo 73, fracción XXI, constitucional, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



"XXI. Para expedir:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 2 de julio de 2015)

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

40. La Constitución General, en el inciso a) del citado precepto, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes en las materias de desaparición forzada de personas, tortura y otros tratos o penas crueles,



inhumanos o degradantes, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

41. Es decir, de dicho precepto constitucional se advierte que la competencia constitucional para legislar en materia de desaparición forzada, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión. En ese entendido, a partir de la entrada en vigor de la reforma a la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 constitucional, las Legislaturas Locales perdieron la competencia para legislar en la materia, esto es desde el once de julio de dos mil quince.

42. En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 109/2015,¹⁰ promovida por la Procuraduría General de la República, en sesión pública de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, en el tema II denominado "Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de tortura y desaparición forzada", este Tribunal Pleno interpretó el artículo 73, fracción XXI, constitucional, que además de los delitos de secuestro y trata de personas, también prevé el régimen de concurrencia para los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los cuales fueron adicionados mediante reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

43. Se agregó que, si bien hasta ese momento el Pleno no se había pronunciado sobre la competencia de las entidades federativas para legislar en estas materias, al respecto rige el régimen competencial consistente en que la tipificación y sanción corresponden al Congreso de la Unión, mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.

44. Asimismo, en el precedente se destacaron los siguientes aspectos del procedimiento de reforma constitucional que modificó la disposición constitucional señalada:

¹⁰ Se aprobó por unanimidad de diez 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 y presidente Aguilar Morales. Ausente el Ministro Pérez Dayán.



"Dictamen de la Cámara de Senadores

"**Tercera.** Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro máximo ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.

"La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones –como mínimo–, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de gobierno.

"Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales."

Dictamen de la Cámara de Diputados

"Esta Comisión Dictaminadora concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

"... atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y de desaparición forzada de personas."



45. En la citada acción de inconstitucionalidad se advirtió que el Poder Revisor identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia de tortura y desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de estos delitos y, en razón de ello, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen –como mínimo– las normas en relación a los tipos y sanciones en la materia, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.

46. Asimismo avaló que del régimen transitorio de la reforma constitucional,¹¹ la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional entró en vigor al día siguiente de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que a partir de esa fecha los Estados carecen de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por la legislación general correspondiente.

47. En este sentido se sostuvo que, al igual que en los casos de secuestro y trata de personas, las entidades federativas **no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes a los delitos de tortura y desaparición forzada de personas** y que para legislar en otras cuestiones respecto de dichos delitos habrá que estar a lo que dispongan las leyes generales correspondientes.

¹¹ "PRIMERO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.—El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

"TERCERO.—La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."



48. En concordancia con la citada reforma constitucional del artículo 73, fracción XXI, inciso a), el Congreso de la Unión emitió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. De igual forma, se emitió la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintiséis de junio del mismo año. Dichas leyes generales entraron en vigor el veintisiete de junio de dos mil diecisiete y el dieciséis de enero del siguiente año, es decir, con anterioridad a la publicación de las normas generales impugnadas (once de julio de dos mil diecinueve).

49. En ambas legislaciones de carácter federal, el Congreso de la Unión estableció los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles, de observancia general en todo el territorio nacional de conformidad con el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ahí que sea todavía más clara la atribución exclusiva del legislativo federal para regular lo relativo a los delitos de desaparición forzada, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

50. Estos criterios sobre la facultad exclusiva de la Federación para legislar sobre los tipos penales y sus sanciones respecto de los delitos mencionados en el inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, también ha sido determinada por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 2/2016,¹² 48/2015,¹³ 1/2014.¹⁴

¹² Sesión de ocho de agosto de dos mil dieciséis. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez total del artículo 69, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su primera parte, consistente en declarar la invalidez del artículo 69, fracción V, del Código Penal del Estado de México, en la porción normativa "Secuestro".

¹³ Sesión de diecinueve de mayo de dos mil dieciséis. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la



51. En esos precedentes, relativos al delito de secuestro, se sostuvo sustancialmente que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, el cual prevé que el Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la competencia legislativa de las entidades federativas es residual respecto de la Federación, por lo que los Estados sólo estaban en posibilidad de normar aspectos que no hubieren sido previstos en la citada ley general.

52. Asimismo, se aclaró que dicha potestad legislativa de los Estados, ha sido eliminada con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece, conforme a la cual corresponde al Congreso de la Unión expedir la legislación única que regirá en toda la República en materia procedimental penal, por lo que a partir de ella las entidades únicamente pueden continuar aplicando las normas que en ese momento se encontraran vigentes.

53. Ahora bien, los preceptos impugnados materia de este apartado establecen:

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco

"Capítulo I

"De la desaparición forzada de personas

"Artículo 154-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, el particular actuando por orden de autoridad o integrante de

incompetencia del Congreso local para legislar en relación con los delitos de secuestro y trata de personas, consistente en declarar la invalidez de los artículos 100, párrafo segundo, y 109, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sonora, en las porciones normativas "secuestro" y "trata de personas".

¹⁴ Sesión de tres de agosto de dos mil quince. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de algunas argumentaciones, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. con reservas, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, por lo que ve a la declaración de invalidez de los artículos 29 Bis y 100, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Sonora y 187, párrafo cuarto, del Código de Procedimientos Penales del Estado.



los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre la suerte, destino o paradero de la persona. ..."

"**Artículo 154-B.** Se impondrá una pena de cuarenta a sesenta años de prisión y multa de diez mil a veinte mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

"I. Se incrementará la pena hasta en una mitad cuando: ..."

"**Artículo 154-C.** Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de manera perpetua para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos."

"Capítulo II "De la tortura

"**Artículo 154-H.** Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, por razones basadas en discriminación, como pena o con cualquier otro fin.

" ...

"I. El particular que con la autorización, apoyo, consentimiento, por solicitud, instigación, inducción u orden de un servidor público, incurra en las conductas descritas en los párrafos anteriores, indistintamente del grado de autoría o participación del particular en su comisión; y

" ...



"Al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en este artículo se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización, destitución de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la pena impuesta, la cual empezará a correr una vez que ser (sic) haya cumplido la pena privativa de la libertad.

"Tratándose de particulares (sic) incurran en las conductas que señala la fracción I de este artículo, se le (sic) impondrá una pena de seis a doce años de prisión y multa de trescientos a seiscientos veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización. ..."

"Artículo 154-I. Las penas señaladas en el artículo anterior se aumentarán en una mitad cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

"...

"VII. Los autores o partícipes cometan el delito de tortura, con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre hechos que conduzcan a la investigación de otro delito."

"Artículo 154-J. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y no lo denuncie de inmediato ante la autoridad correspondiente, se le impondrán de tres a seis años de prisión, de doscientos cincuenta a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, hasta por dos tantos del lapso de pena de prisión impuesta, la cual empezará a correr una vez que ser (sic) haya cumplido la pena privativa de la libertad, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables."

54. Como se advierte de la transcripción anterior, los artículos combatidos prevén los tipos penales para los delitos de desaparición forzada y de tortura y de tratos o penas crueles, así como las sanciones, agravantes y atenuantes aplicables a quienes cometan dichos ilícitos.



55. Conforme hasta lo aquí expuesto es claro que el Congreso del Estado de Jalisco invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre tipos y sanciones relativos a la desaparición forzada, tortura y tratos o penas crueles, por lo que ha lugar a declarar la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad de once de julio de dos mil diecinueve.

56. No pasa inadvertido que en términos del artículo 24 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas,¹⁵ los delitos previstos serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando i) se encuentre involucrado un servidor público federal; ii) Se actualicen hipótesis previstas en otra disposición que le otorguen competencia a la Federación; iii) exista sentencia de un organismo internacional de protección de derechos humanos; iv) el Ministerio Público de la Federación lo solicite; o, v) cuando involucre a una persona relacionada con la delincuencia organizada. En caso contrario, corresponderá a las autoridades de las entidades federativas.

57. Sin embargo, en la Constitución General se reservó la facultad legislativa en la materia a la Federación en cuanto a la determinación de los tipos

¹⁵ **Artículo 24.** La investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en esta ley, corresponderá a las autoridades federales cuando: I. Se encuentre involucrado algún servidor público federal como probable responsable, o como sujeto pasivo de los delitos previstos en esta ley; II. Se actualicen las hipótesis previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal Federal, o en cualquier otra disposición que le otorgue competencia a la Federación; III. Exista una sentencia o decisión de algún organismo internacional de protección de los derechos humanos o una resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional en la que se determine la responsabilidad u obligación del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de los delitos previstos en esta ley; IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la Fiscalía Especial de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo, o V. Durante la investigación se encuentren indicios que en la comisión del hecho participó una persona cuya pertenencia o colaboración con la delincuencia organizada esté acreditada. La víctima podrá pedir al Ministerio Público de la Federación que solicite la remisión de la investigación, a la que el Ministerio Público deberá responder de forma fundada y motivada."



penales y sus sanciones, por lo que el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas, se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delitos previstos en dicha norma, sin que puedan legislar al respecto. Por tanto, ni las referidas facultades de investigación y persecución ni el ámbito de competencia que le pudiera reservar la ley general a la Legislatura Estatal obstan para declarar la invalidez de los artículos combatidos.

58. Por todo lo anterior, y a diferencia de lo que sostiene el Congreso Local demandado en su escrito de contestación, si bien las Legislaturas de las entidades federativas tienen ciertas competencias en materia de desaparición forzada de personas, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, derivadas de las leyes generales, lo cierto es que por lo que ve a establecer los tipos penales y las sanciones, ello es una facultad única del Congreso de la Unión que excluye la posibilidad de que los Congresos Locales legislen al respecto.

59. Al haber resultado fundado el concepto de invalidez consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Jalisco para legislar sobre los tipos penales y las sanciones de los delitos precisados en reiteradas ocasiones en esta sentencia, es procedente declarar la invalidez de los preceptos combatidos. Resulta innecesario el estudio de los demás argumentos planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁶

VII. Efectos de la sentencia

60. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias

¹⁶ Tesis P./J. 32/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."



dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹⁷

61. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Jalisco.

62. **Extensión de efectos.** En considerandos previos se declararon inconstitucionales los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el once de julio de dos mil diecinueve, mismas que son las impugnadas en la presente acción.

63. No obstante, ese mismo vicio de invalidez se advierte respecto de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III y los párrafos penúltimo y último del mismo artículo; 154-D y 154-I, fracciones II y III, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, ya que, si bien no fueron modificados con motivo de la reforma impugnada, lo cierto es que se reformaron después del once de julio de dos mil quince, cuando el legislador estatal era incompetente para establecer tipos penales y sanciones en materia de los delitos de desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Es decir, fueron reformas publicadas el once de octubre de dos mil dieciséis (el artículo 154-D) y el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve (los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III y los párrafos penúltimo y último del mismo artículo; 154-D y 154-I, fracciones II y III).

¹⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

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

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



64. Considerando que la invalidez de los artículos impugnados fue por la incompetencia del legislador estatal, deberán retrotraerse los efectos de dicha declaratoria a la entrada en vigor correspondiente. Esto es, respecto de los artículos impugnados: **primer párrafo del artículo 154-A; primer párrafo y fracción I del artículo 154-B; 154-C; primer párrafo, fracción I, segundo y tercer párrafos del artículo 154-H; primer párrafo y fracción VII del artículo 154-I; y 154-J**, los efectos deberán retrotraerse hasta el doce de julio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto que contiene las normas impugnadas.¹⁸

65. Por lo que hace al artículo 154-D, los efectos deben retrotraerse hasta el doce de octubre de dos mil dieciséis, época en que entró en vigor el decreto por el que se reformó esa disposición legal.¹⁹

66. Por lo que hace a los incisos a) y b) de la fracción I, y fracciones II y III y los párrafos penúltimo y último del artículo 154-B; y las fracciones II y III del artículo 154-I, los efectos se retrotraerán hasta el veinticuatro de marzo de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto por el que se reformaron tales disposiciones legales.²⁰

67. Cabe precisar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, o la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, según corresponda en cada caso, sin que ello vulnere el principio *non bis in ídem*.

¹⁸ "Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

¹⁹ "Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."

²⁰ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."



68. Finalmente, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo Local, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial todos del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la referida entidad federativa.

69. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones normativas reformadas mediante Decreto Número 27295/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el apartado VI de esta decisión y, por extensión, la de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así como sus párrafos penúltimo y último, 154-D y 154-I, fracciones II y III, del referido ordenamiento legal, reformados mediante decretos publicados en dicho medio de difusión estatal el once de octubre de dos mil dieciséis y el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta determinación.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos retroactivos a las fechas que se precisan en el apartado VII de esta ejecutoria, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

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



Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones normativas reformadas mediante Decreto Número 27295/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de la totalidad de los capítulos I y II del título séptimo bis, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez adicional de la totalidad de los capítulos I y II del título séptimo bis, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 2) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así



como sus párrafos penúltimo y último, 154-D y 154-I, fracciones II y III, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformados mediante decretos publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de octubre de dos mil dieciséis y el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, 3) determinar que la declaración de invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones normativas reformadas mediante Decreto Número 27295/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil diecinueve deberá retrotraerse al doce de julio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 4) determinar que la declaración de invalidez del artículo 154-D del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco deberá retrotraerse al doce de octubre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto por el que fue reformado, 5) determinar que la declaración de invalidez de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así como sus párrafos penúltimo y último, y 154-I, fracciones II y III, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco deberá retrotraerse al veinticuatro de marzo de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto por el que fueron reformados, y 6) determinar que los procesos penales iniciados con fundamento en las normas declaradas inválidas se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberán aplicar los tipos penales y sanciones previstos en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada



de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas o la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, según corresponda en cada caso, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*. Los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistentes en: 7) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco. Los señores Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, 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 86/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión celebrada el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En dicha sesión, se declaró la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco,¹ en las porciones normativas reforma-

¹ **Artículo 154-A.** Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, el particular actuando por orden de autoridad o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre la suerte, destino o paradero de la persona. ..."

Artículo 154-B. Se impondrá una pena de cuarenta a sesenta años de prisión y multa de diez mil a veinte mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

"I. Se incrementará la pena hasta en una mitad cuando:

"a) y b) ..."

"II. y III. ..."

Artículo 154-C. Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de manera perpetua para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos."

Artículo 154-H. Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, por razones basadas en discriminación, como pena o con cualquier otro fin. ..."

"De igual modo, comete el delito de tortura:

"I. El particular que con la autorización, apoyo, consentimiento, por solicitud, instigación, inducción u orden de un servidor público, incurra en las conductas descritas en los párrafos anteriores, indistintamente del grado de autoría o participación del particular en su comisión; y II. ..."

"Al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en este artículo se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la unidad de medida de actualización, destitución de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la pena impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido la pena privativa de la libertad.

"Tratándose de particulares incurran en las conductas que señala la fracción I de este artículo, se le impondrá una pena de seis a doce años de prisión y multa de trescientos a seiscientos veces el valor diario de la unidad de medida de actualización.

"El delito de tortura se considera permanente e imprescriptible. ..."

Artículo 154-I. Las penas señaladas en el artículo anterior se aumentarán en una mitad cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:



das mediante Decreto Número 27295/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial Local el once de julio de dos mil diecinueve. Asimismo, se extendieron los efectos de la invalidez a los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así como sus párrafos penúltimo y último; 154-D y 154-I, fracciones II y III, del mismo ordenamiento.²

"I. a la VI. ...

"VII. Los autores o partícipes cometan el delito de tortura, con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre hechos que conduzcan a la investigación de otro delito."

"Artículo 154-J. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y no lo denuncie de inmediato ante la autoridad correspondiente, se le impondrán de tres a seis años, de prisión, de doscientos cincuenta a quinientas veces el valor diario de la unidad de medida de actualización de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, hasta por dos tantos del lapso de pena de prisión impuesta, la cual empezará a correr una vez que se haya cumplido la pena privativa de la libertad, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables."

² "Artículo 154-B. ...

"I. Se incrementará la pena hasta en una mitad cuando:

"a) La víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena, persona de la tercera edad, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tales; o

"b) La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo.

"II. Las penas previstas para el delito de desaparición forzada se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; y

"III. Si dentro de los cinco días siguientes a su detención se diera la liberación de la víctima, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión, sin perjuicio del concurso de delitos.

"Las penas podrán ser disminuidas hasta en cincuenta por ciento en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

"El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física."

"Artículo 154-D. Se sancionará de cinco a diez años de prisión y multa de mil a cuatro mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de cinco a diez años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación."

"Artículo 154-I. ...

"II. Que la víctima sea una persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de disca-



Suscribo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales voté en favor del proyecto, pero en el apartado de efectos me pronuncié por la invalidez total del título séptimo bis, capítulos primero y segundo del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. En ese orden de ideas, primero expondré el criterio mayoritario reflejado en la sentencia y, posteriormente, las razones que me llevaron a pronunciarme en los términos expuestos.

A. Fallo del Tribunal Pleno

La presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al estimar que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión legislar en torno a los tipos penales y sanciones para los delitos de desaparición forzada y tortura.

La sentencia determina que los conceptos de invalidez son fundados. Esto, en atención a que mediante reforma publicada el diez de julio de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación se modificó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General,³ a fin de establecer como competencia exclusiva del Congreso de la Unión definir en una ley general los tipos penales y sanciones correspondientes a los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Por tanto, a partir de la fecha en que entró en vigor la reforma constitucional citada, las Legislaturas Locales carecen de facultades para legislar al respecto.

pacidad; se trate de un migrante, indígena, mujer en estado de embarazo, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tal;

"III. La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, impartición o procuración de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo."

³ Constitución General

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

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios."



Sin embargo, en los artículos impugnados, el Congreso del Estado de Jalisco reguló precisamente los tipos penales, sanciones, agravantes y atenuantes para los delitos de desaparición forzada, tortura y otros tratos o penas crueles. Por estos motivos, se declaró la invalidez de los artículos mencionados, "*en las porciones reformadas*" mediante decreto publicado el once de julio de dos mil diecinueve.

En el apartado de efectos, se extendió la invalidez a los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y II, párrafos penúltimo y último; 154-D y 154-I, fracciones II y III, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

B. Motivo de la concurrencia

Como he expuesto, en la sesión del Tribunal Pleno en que se discutió el presente asunto voté a favor de la declaratoria de invalidez y la extensión de efectos; sin embargo, me pronuncié por extender la declaratoria de invalidez a todo el título séptimo bis, capítulos primero y segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco por las siguientes razones.

El artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que cuando una sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas otras cuya validez dependa de la propia norma invalidada. Este Tribunal Pleno no ha interpretado de manera literal la palabra *dependencia*, sino que la ha categorizado en función de varios criterios como son el de jerarquía, el material u horizontal, el sistemático, el temporal y el de generalidad.⁵

En efecto, se ha interpretado que el artículo citado prevé un modelo de invalidación indirecta que permite extender los efectos de una norma declarada inválida

⁴ Ley reglamentaria de la materia

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

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

⁵ Así lo desarrollé en el voto concurrente y particular relativo a la acción de inconstitucionalidad 6/2015 resuelta por el Tribunal Pleno el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.



a otras del sistema con las cuales tenga una relación de dependencia, en función de las siguientes relaciones:

- a. Jerárquica o vertical.** Conforme a este criterio la validez de una norma de rango inferior puede depender de una de rango superior.
- b. Material u horizontal.** De acuerdo con este criterio, la invalidez afecta a otras normas de su misma jerarquía, debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser.
- c. Sistemático en sentido estricto o de remisión expresa.** En términos de este criterio, cuando el texto de la norma invalidada remite a otras, ya sea del mismo ordenamiento o de otro, de tal manera que su contenido se obtenga a partir de su integración, la invalidez se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo.
- d. Temporal.** De conformidad con este criterio, una norma declarada inválida puede afectar la validez de otra, pero con efectos hacia el futuro.
- e. Generalidad.** Una norma declarada inválida puede afectar la validez de aquellas especiales que de ella se deriven.⁶

⁶ Tesis P./J. 53/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820 de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía



Adicionalmente, la extensión de efectos también se ha decretado tratándose de normas contenidas en el mismo ordenamiento impugnado, **cuando la razón de la invalidez es idéntica**, como fue el caso de las controversias constitucionales en materia educativa.⁷

En ese orden de ideas, en el voto particular relativo a la acción de inconstitucionalidad 34/2018,⁸ sostuve que la invalidez decretada debió extenderse a diversos artículos del Código Penal para el Estado de Sinaloa por adolecer del mismo vicio. Esto es, debido a que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión legislar en torno al tipo, sanción y atenuantes del delito de secuestro, en términos del inciso a) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, lo que implica que no debe permitirse que mantuvieran su vigencia los artículos de dicho ordenamiento, vinculados al mencionado delito.

En el caso, convergen dos razones para sustentar la invalidez por extensión de los Capítulos Primero y Segundo del Título Séptimo Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

En primer lugar, en la sentencia se declaró la invalidez de diversas disposiciones por falta de competencia del Congreso Local para establecer el tipo penal y sanciones para los delitos de desaparición forzada de personas y tortura. Por este motivo, el Tribunal Pleno no debió permitir que mantuvieran su vigencia artículos vinculados con dichos delitos, porque ello implica que la Legislatura Local continúa regulando una materia exclusiva del Congreso de la Unión. En segundo lugar, la invalidez declarada en la sentencia dejó sin sentido a diversas porciones normativas y normas de los capítulos primero (relativo a la desaparición forzada de personas) y segundo (relativo a la tortura) del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

El segundo argumento se ajusta en mejor medida al presente asunto, debido a que difícilmente puede sostenerse que los artículos que subsisten continúan regu-

de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

⁷ Así lo desarrollé en el voto concurrente y particular relativo a la acción de inconstitucionalidad 6/2015, *Op. Cit.*

⁸ Resuelto por unanimidad de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.



lando los delitos de desaparición forzada de personas y tortura, al carecer de sentido con motivo de la invalidez decretada.

A mayor abundamiento, el capítulo primero del título séptimo Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco regula el delito de desaparición forzada de personas y comprende los artículos 154-A a 154-G. La sentencia invalidó los artículos 154-A, párrafo primero, que establece el tipo penal del referido delito; 154-B y 154-C que establecen las sanciones del mismo.

En este orden de ideas, subsisten los artículos 154-A, párrafos segundo, tercero y cuarto; 154-E; 154-F y 154-G.⁹ Estos artículos establecen i) quién puede

⁹ Para mayor claridad a continuación se transcriben las normas que subsisten, en el entendido de que lo tachado corresponde a las porciones normativas invalidadas por el Tribunal Pleno.

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco

"Capítulo I

"De la desaparición forzada de personas

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de julio de 2019)

"Artículo 154-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, el particular actuando por orden de autoridad o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre la suerte, destino o paradero de la persona.

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible.

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Artículo 154-E. Se impondrá de dos a ocho años de prisión y de doscientos a mil días de multa al que en relación con las conductas sancionadas por los artículos anteriores:

"I. Obstruya la actuación de las autoridades;

"II. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores durante o después de la desaparición, para que no realicen la denuncia correspondiente o no colaboren con las autoridades competentes; o

"III. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad."



ser sujeto activo en el tipo penal de desaparición forzada de personas; **ii)** que dicho delito se considera permanente e imprescriptible; **iii)** atenuantes; **iv)** medidas de protección a testigos y personas que proporcionen información; **v)** sanciones para conductas relacionadas con dichos delitos; **vi)** diversas circunstancias que no se considerarán excluyentes o atenuantes de responsabilidad; y, **vii)** que quien cometa el delito no tendrá derecho a diversos beneficios, tales como la sustitución de la pena. De esta forma, estas normas debieron ser invalidadas por extensión, atento a que regulan diversas cuestiones atinentes a un tipo penal que ha sido expulsado del orden jurídico, por lo que ya no tienen sentido.

Es importante mencionar que dichos artículos fueron adicionados mediante decreto publicado el quince de octubre de dos mil trece, esto es, con anterioridad a la reforma constitucional al numeral 73, fracción XXI. Por este motivo, lo correcto habría sido retrotraer los efectos de la invalidez a partir de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas el dieciséis de enero de dos mil dieciocho.

Por otra parte, el capítulo segundo del título séptimo Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco regula el delito de tortura y se desarrolla del artículo 154-H a 154-K. La sentencia declaró la invalidez de los artículos 154-H, párrafo primero, fracción I, párrafos cuarto y quinto; 154-I, párrafo primero y fracción VII y 154-J el ordenamiento mencionado.

En esa tesitura, subsisten los artículos 154-H, párrafos segundo y tercero, fracción II, párrafos sexto, séptimo y octavo; 154-I, fracciones I, IV, V y VI y 154-K. Estas normas establecen **i)** las conductas que serán consideradas tortura; **ii)** que el delito mencionado será considerado permanente e imprescriptible; **iii)** que no podrán invocarse como justificación diversas circunstancias; y, **iv)** agra-

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Artículo 154-F. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores."

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Artículo 154-G. Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia.

"El delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición."



vantes. Es decir, se refieren a un tipo penal que ha sido expulsado del orden jurídico por virtud de la declaratoria de invalidez por lo que ya no tienen razón de ser.

Cabe destacar que los artículos 154-H, párrafos segundo y tercero, fracción II, párrafos sexto, séptimo y octavo; 154-I, fracción I y 154-K fueron adicionados el veinticinco de abril de dos mil quince. En este orden de ideas, la invalidez por extensión debió ser retroactiva a la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes el veintisiete de junio de dos mil diecisiete. Por su parte, las fracciones IV, V y VI del artículo 154-I fueron reformadas por última ocasión mediante decreto publicado el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve, por lo que los efectos de la invalidez se debieron retrotraer a la fecha en que entró en vigor el decreto mencionado.

Por estas razones, contrario a lo decidido por la mayoría de mis compañeros Ministros, estimo que debió extenderse la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones normativas reformadas mediante Decreto Número 27295/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil diecinueve a la totalidad de los artículos que componen los capítulos primero y segundo del título séptimo Bis del Código Penal para el Estado de Jalisco, con el fin de procurar la congruencia del ordenamiento jurídico analizado.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 86/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintisiete de abril de dos mil veinte**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que determinó que el Congreso del Estado de Jalisco invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre tipos y sanciones relativos a la desaparición forzada, tortura y tratos o penas crueles, por lo que declaró la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad de once de julio de dos mil diecinueve.



Por otro lado, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento, se consideró procedente **extender la invalidez** respecto de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III y los párrafos penúltimo y último del mismo artículo; 154-D; 154-I, fracciones II y III; ya que, si bien no fueron modificados con motivo de la reforma impugnada, lo cierto es que se reformaron después del once de julio de dos mil quince, cuando el legislador estatal era incompetente para establecer tipos penales y sanciones en materia de los delitos de desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Es decir, fueron reformas publicadas el once de octubre de dos mil dieciséis (el artículo 154-D) y el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve [los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III y los párrafos penúltimo y último del mismo artículo; 154-D; 154-I, fracciones II y III].

Ahora, si bien comparto las primeras consideraciones de la resolución, relativas a la declaración de invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco; lo cierto es que no comparto la extensión de efectos que se realiza de las inconstitucionalidades declaradas a las normas señaladas del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, por lo siguiente:

En efecto, no comparto las consideraciones en el sentido de que se extiende la invalidez a normas distintas de las impugnadas, debido a que **contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad** que los artículos impugnados.

Al respecto, debe referirse lo que establece el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra dice:

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

Por otra parte, la tesis de jurisprudencia, en la que la mayoría basó su decisión, señala:



"Época: Novena Época

"Registro: 164820

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

"Tomo: XXXI, abril de 2010

"Tesis: P./J. 53/2010

"Página: 1564

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:** a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

El último supuesto de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, que establece "... 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**; ...", ha sido interpre-



tado por el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, destacando el criterio contenido en la tesis transcrita, en el que se señala que: "... *La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida, es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: ...*", estableciendo el jerárquico, el sistemático, el temporal, el de generalidad, etcétera, **pero todos estos conceptos tienen como presupuesto necesario que la norma que se pretende invalidar por extensión dependa de la norma que se invalida directamente.**

En ese sentido, no comparto la invalidez por extensión que se determinó, en tanto la invalidez **por contener los mismos vicios de inconstitucionalidad**, no tiene sustento jurídico alguno, sino que la extensión de efectos únicamente procede cuando la validez de la norma dependa de la declarada inválida, lo que en el caso no sucede.

Aunado a ello, la invalidez determinada dejó incongruente el sistema normativo relativo a los delitos de desaparición forzada de personas y tortura, ya que el sistema referido a la letra dice:

(Reformado, P.O. 11 de julio de 2019)

"Capítulo I

"De la desaparición forzada de personas

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de julio de 2019)

"Artículo 154-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, el particular actuando por orden de autoridad o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre la suerte, destino o paradero de la persona.

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado



(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible".

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de julio de 2019)

"Artículo 154-B. Se impondrá una pena de cuarenta a sesenta años de prisión y multa de diez mil a veinte mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 11 de julio de 2019)

"I. Se incrementará la pena hasta en una mitad cuando:

(Reformado, P.O. 23 de marzo de 2019)

"a) La víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena, persona de la tercera edad, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tales; o

(Reformado, P.O. 23 de marzo de 2019)

"b) La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo.

(Reformada [N. de E. antes párrafo cuarto], P.O. 23 de marzo de 2019)

"II. Las penas previstas para el delito de desaparición forzada se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; y

(Reformada [N. de E. antes párrafo tercero], P.O. 23 de marzo de 2019)

"III. Si dentro de los cinco días siguientes a su detención se diera la liberación de la víctima, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión, sin perjuicio del concurso de delitos.

(Reformado, P.O. 23 de marzo de 2019)

"Las penas podrán ser disminuidas hasta en cincuenta por ciento en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

(Reformado [N. de E. Republicado], P.O. 23 de marzo de 2019)

"El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física."



(Reformado, P.O. 11 de julio de 2019)

"Artículo 154-C. Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de manera perpetua para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos".

(Reformado, P.O. 11 de octubre de 2016)

"Artículo 154-D. Se sancionará de cinco a diez años de prisión y multa de mil a cuatro mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de cinco a diez años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación."

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Artículo 154-E. Se impondrá de dos a ocho años de prisión y de doscientos a mil días de multa al que en relación con las conductas sancionadas por los artículos anteriores:

"I. Obstruya la actuación de las autoridades;

"II. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores durante o después de la desaparición, para que no realicen la denuncia correspondiente o no colaboren con las autoridades competentes; o

"III. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad."

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Artículo 154-F. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores."

(Adicionado, P.O. 15 de octubre de 2013)

"Artículo 154-G. Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia.

"El delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición."



(Reformada su numeración, P.O. 11 de julio de 2019)

"Capítulo II

"De la tortura

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 DE julio de 2019)

"Artículo 154-H. Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con el fin de obtener información o una confesión, con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medio de coacción, como medida preventiva, por razones basadas en discriminación, como pena o con cualquier otro fin.

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión que persiga o conduzca a disminuir o anular la personalidad de la víctima, su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"De igual modo, comete el delito de tortura:

(Reformada, P.O. 11 de julio de 2019)

"I. El particular que con la autorización, apoyo, consentimiento, por solicitud, instigación, inducción u orden de un servidor público, incurra en las conductas descritas en los párrafos anteriores, indistintamente del grado de autoría o participación del particular en su comisión; y

(Adicionada, P.O. 25 de abril de 2015)

"II. El servidor público que autorice, instigue, induzca, compela, tolere o se sirva de un particular o de un servidor público para la realización de alguna de las conductas descritas en los párrafos anteriores de este artículo.

(Reformado, P.O. 11 de julio de 2019)

"Al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en este artículo se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización, destitución de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la pena impuesta, la cual empezará a correr una vez que ser (sic) haya cumplido la pena privativa de la libertad.



(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 11 de julio de 2019)

"Tratándose de particulares (sic) incurran en las conductas que señala la fracción I de este artículo, se le (sic) impondrá una pena de seis a doce años de prisión y multa de trescientos a seiscientos veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización.

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"El delito de tortura se considera permanente e imprescriptible.

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"No podrá invocarse como causa de justificación en la comisión del delito de tortura, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad, la existencia de situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, estado de guerra o amenaza de guerra, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, urgencia en las investigaciones, peligrosidad del indiciado, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia análoga o de emergencia pública.

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación."

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de julio de 2019)

"Artículo 154-I. Las penas señaladas en el artículo anterior se aumentarán en una mitad cuando concorra cualquiera de las siguientes circunstancias:

(Adicionada, P.O. 25 de abril de 2015)

"I. Que en la comisión del hecho se incluyan actos que impliquen delitos contra la seguridad y la libertad sexual de cualquier especie;

(Reformada, P.O. 23 de marzo de 2019)

"II. Que la víctima sea una persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad; se trate de un migrante, indígena, mujer en estado de embarazo, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tal;



(Reformada [N. de E. Adicionada], P.O. 23 de marzo de 2019)

"III. La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, impartición o procuración de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo;

(Reformada [N. de E. Reubicada], P.O. 23 de marzo de 2019)

"IV. Que la tortura sea ejecutada por más de una persona;

(Reformada [N. de E. Reubicada], P.O. 23 de marzo de 2019)

"V. Que la conducta sea ejecutada con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o

(Reformada [N. de E. Reubicada], P.O. 23 de marzo de 2019)

"VI. Cuando se cometa al interior de los centros de detención, encarcelamiento, internamiento o custodia de personas.

(Adicionada, P.O. 11 de julio de 2019)

"VII. Los autores o partícipes cometan el delito de tortura, con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre hechos que conduzcan a la investigación de otro delito."

(Reformado, P.O. 11 de julio de 2019)

"Artículo 154-J. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y no lo denuncie de inmediato ante la autoridad correspondiente, se le impondrán de tres a seis años de prisión, de doscientos cincuenta a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, hasta por dos tantos del lapso de pena de prisión impuesta, la cual empezará a correr una vez que ser (sic) haya cumplido la pena privativa de la libertad, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables."

(Adicionado, P.O. 25 de abril de 2015)

"**Artículo 154-K. Cuando la comisión de las conductas descritas en el artículo 154 H.** sean parte de un ataque generalizado, sistemático, indiscriminado o desproporcionado contra un grupo o sector de la población civil, la pena se aumentará hasta en dos terceras partes."

Esto pues, con la invalidez que se determina las normas restantes del capítulo quedan incomprensibles, pues a partir de la declaratoria de invalidez se eliminan las conductas delictivas relativas a la desaparición forzada de personas



y sus sanciones, quedando únicamente quiénes serán también considerados como sujetos activos del delito de desaparición forzada, que éste se considera permanente e imprescriptible; que se impondrá de dos a ocho años de prisión y de doscientos a mil días de multa al que en relación con las conductas sancionadas por los artículos anteriores, la cuales ya fueron invalidadas, a quien cometa diversas conductas. Que en ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores; que quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia y, que el delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición; no obstante ello, como se dijo se eliminaron las conductas delictivas y sus sanciones, por lo que quedan incongruentes tales previsiones.

Por las razones expuestas es que, si bien comparto la declaratoria de invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en las porciones reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad de once de julio de dos mil diecinueve; lo cierto es que, no comparto la declaratoria de invalidez por extensión de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III y los párrafos penúltimo y último del mismo artículo; 154-D; y 154-I, fracciones II y III, del citado Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 86/2019, fallada en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de abril de dos mil veinte.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I, 154-J, todos del Código Penal del Estado de Jalisco en las porciones reformadas mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el once de julio de dos mil diecinueve. También hizo extensiva la declaratoria de invalidez a los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así como sus párrafos penúltimo y último; 154-D; 154-I, fracciones II y III, del Código Penal del Estado de Jalisco, reformados mediante decretos



publicados en el medio de difusión estatal el once de octubre de dos mil dieciséis y el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve.

En la sentencia se declararon fundados los conceptos de invalidez, porque la competencia para legislar en materia de desaparición forzada, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión. En ese entendido, a partir de la entrada en vigor de la reforma a la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 constitucional, las Legislaturas Locales perdieron la competencia para legislar en la materia, esto es desde el once de julio de dos mil quince.

En aplicación de dicho criterio únicamente se declaró la invalidez de las porciones normativas de los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I, 154-J, todos del Código Penal del Estado de Jalisco que fueron reformadas mediante el decreto impugnado.

Posteriormente, en el capítulo de efectos se hizo extensiva la invalidez los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así como sus párrafos penúltimo y último; 154-D; 154-I, fracciones II y III, de ese ordenamiento legal.

Aunque comparto el criterio de fondo en relación con la falta de competencia de la Legislatura Local para legislar los tipos penales de los delitos de desaparición forzada, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, me separo de los alcances de la invalidez decretada y de la forma en que se efectuó la extensión de efectos.

Estimo que el estudio de fondo debió abordar lo expuesto en la demanda por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual fue clara en impugnar en su integridad los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, por haber sido reformados mediante el decreto impugnado, y especificó que no limitaba su impugnación sólo a las porciones normativas reformadas. Así se advierte del siguiente párrafo que se lee en la foja 5 del expediente.

Desde este momento se manifiesta que, si bien no fueron reformados los preceptos controvertidos en todas sus partes o fracciones, este organismo nacional estimó pertinente impugnarlos en su totalidad, en virtud de que las modificaciones legislativas, al haber ocurrido respecto de los elementos del tipo y sanciones penales de los delitos de desaparición forzada y tortura, ello impacta en la integridad y configuración de las disposiciones normativas que se conforman en una unión lógica indisoluble.



Considero que esta petición es fundada. El vicio que motivó la invalidez consiste en que el legislador local modificó los tipos penales a que ya se ha hecho referencia, los cuales se encuentran previstos y sancionados en los capítulos I y II del título Séptimo Bis del libro segundo del Código Penal para el Estado de Jalisco.

El capítulo I se titula "De la desaparición forzada de personas" y se integra por los artículos 154-A al 154-G, mientras que el capítulo II tiene como título "De la tortura".

Texto anterior al decreto impugnado	Texto con la reforma impugnada, publicada el 11 de julio de 2019 (El cambio se destaca en negritas)
<p>Capítulo I De la desaparición forzada de personas</p>	
<p>"Artículo 154-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona.</p> <p>"Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.</p> <p>"Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado</p> <p>"El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible."</p>	<p>"Artículo 154-A. Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público, el particular actuando por orden de autoridad o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre la suerte, destino o paradero de la persona.</p> <p>"Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública.</p> <p>"Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado</p> <p>"El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible."</p>



"Artículo 154-B. Se impondrá una pena de doce a cuarenta años de prisión y multa de seiscientos a mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

"I. Se incrementará la pena hasta en una tercera parte cuando:

"a) La víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena, persona de la tercera edad, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tales; o

"b) La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo.

"II. Las penas previstas para el delito de desaparición forzada se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; y

"III. Si dentro de los cinco días siguientes a su detención se diera la liberación de la víctima, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión, sin perjuicio del concurso de delitos.

"Las penas podrán ser disminuidas hasta en cincuenta por ciento en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

"El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física."

"Artículo 154-B. Se impondrá una pena de **cuarenta a sesenta años** de prisión y multa de **diez mil a veinte mil veces** el valor diario de la unidad de medida y actualización a quien cometa el delito de desaparición forzada de personas.

"I. Se incrementará la pena hasta en una **mitad** cuando:

"a) La víctima del delito sea menor de edad, mujer, persona con discapacidad, indígena, persona de la tercera edad, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tales; o

"b) La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo.

"II. Las penas previstas para el delito de desaparición forzada se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil; y

"III. Si dentro de los cinco días siguientes a su detención se diera la liberación de la víctima, la pena aplicable será de seis a doce años de prisión, sin perjuicio del concurso de delitos.

"Las penas podrán ser disminuidas hasta en cincuenta por ciento en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

"El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física."



<p>"Artículo 154-C. Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará permanentemente para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos."</p>	<p>"Artículo 154-C. Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además de las penas anteriores, se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de manera perpetua para desempeñar cargo, comisión o empleo públicos."</p>
<p>"Artículo 154-D. Se sancionará de cinco a diez años de prisión y multa de mil a cuatro mil salarios mínimos además de la inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos de cinco a diez años, al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación."</p>	<p>No fue reformado.</p>
<p>"Artículo 154-E. Se impondrá de dos a ocho años de prisión y de doscientos a mil días de multa al que en relación con las conductas sancionadas por los artículos anteriores:</p> <p>"I. Obstruya la actuación de las autoridades;</p> <p>"II. Intimide a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores durante o después de la desaparición, para que no realicen la denuncia correspondiente o no colaboren con las autoridades competentes; o</p> <p>"III. Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin ser participe, no diere aviso a la autoridad."</p>	<p>No fue reformado.</p>
<p>"Artículo 154-F. En ningún caso y bajo ninguna circunstancia serán excluyentes o atenuantes de responsabilidad para cometer el delito de desaparición forzada de persona, la obediencia por razones de jerarquía, así como las órdenes o instrucciones recibidas por superiores."</p>	<p>No fue reformado.</p>
<p>"Artículo 154-G. Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena,</p>	<p>No fue reformado.</p>



conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia.

"El delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición."

Capítulo II Delito de tortura

"Artículo 154-H. Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin.

"Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión que persiga o conduzca a disminuir o anular la personalidad de la víctima, su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.

"De igual modo, comete el delito de tortura:

"I. El particular que, por solicitud, instigación, inducción u orden de un servidor público, incurra en las conductas descritas en el artículo anterior, indistintamente del grado de autoría o participación del particular en su comisión; y

"II. El servidor público que autorice, instigue, induzca, compela, tolere o se sirva de un particular o de un servidor público para la realización de alguna de las conductas descritas en los párrafos anteriores de este artículo.

"Al responsable de este delito se le impondrá prisión de tres a doce años de prisión y multa

"Artículo 154-H. Comete el delito de tortura el servidor público que realice cualquier acto u omisión por el cual se inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o mentales u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes **con el fin de obtener información o una confesión**, con fines de investigación, como medio intimidatorio, como castigo personal, **como medio de coacción**, como medida preventiva, **por razones basadas en discriminación**, como pena o con cualquier otro fin.

"Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de cualquier acto u omisión que persiga o conduzca a disminuir o anular la personalidad de la víctima, su capacidad física o mental, aunque no le cause dolor físico o angustia psíquica.

"De igual modo, comete el delito de tortura:

"I. El particular que **con la autorización, apoyo, consentimiento**, por solicitud, instigación, inducción u orden de un servidor público, incurra en las conductas descritas **en los párrafos anteriores**, indistintamente del grado de autoría o participación del particular en su comisión; y

"II. El servidor público que autorice, instigue, induzca, compela, tolere o se sirva de un particular o de un servidor público para la realización de alguna de las conductas descritas en los párrafos anteriores de este artículo.

"**Al servidor público que incurra en alguna de las conductas previstas en este artículo**



de doscientos a quinientas veces el valor diario **de la unidad de medida y actualización**, destitución de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el máximo de la punibilidad señalada.

se le impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización, destitución de su cargo e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos hasta por el mismo lapso de la pena impuesta, la cual empezará a correr una vez que ser (sic) haya cumplido la pena privativa de la libertad.

"Tratándose de particulares (sic) incurran en las conductas que señala la fracción I de este artículo, se le (sic) impondrá una pena de seis a doce años de prisión y multa de trescientos a seiscientos veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización.

"El delito de tortura se considera permanente e imprescriptible.

"El delito de tortura se considera permanente e imprescriptible.

"No podrá invocarse como causa de justificación en la comisión del delito de tortura, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad, la existencia de situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, estado de guerra o amenaza de guerra, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, urgencia en las investigaciones, peligrosidad del indiciado, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia análoga o de emergencia pública.

"No podrá invocarse como causa de justificación en la comisión del delito de tortura, la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad, la existencia de situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, estado de guerra o amenaza de guerra, conmoción o conflicto interior, suspensión de garantías constitucionales, urgencia en las investigaciones, peligrosidad del indiciado, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia análoga o de emergencia pública.

"No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación."

"No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación."



"Artículo 154-I. La pena señalada en el artículo anterior se aumentará en una tercera parte cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

"I. Que en la comisión del hecho se incluyan actos que impliquen delitos contra la seguridad y la libertad sexual de cualquier especie;

"II. Que la víctima sea una persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad; se trate de un migrante, indígena, mujer en estado de embarazo, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tal;

"III. La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, impartición o procuración de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo;

"IV. Que la tortura sea ejecutada por más de una persona;

"V. Que la conducta sea ejecutada con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o

"VI. Cuando se cometa al interior de los centros de detención, encarcelamiento, internamiento o custodia de personas."

"Artículo 154-I. Las penas señaladas en el artículo anterior se aumentarán en una **mitad** cuando concurra cualquiera de las siguientes circunstancias:

"I. Que en la comisión del hecho se incluyan actos que impliquen delitos contra la seguridad y la libertad sexual de cualquier especie;

"II. Que la víctima sea una persona que pertenezca a un grupo de población en situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad; se trate de un migrante, indígena, mujer en estado de embarazo, defensor de los derechos humanos o periodista, estos dos últimos con motivo de su actividad como tal;

"III. La víctima del delito sea persona que desarrolle funciones de seguridad pública, impartición o procuración de justicia, con motivo del cumplimiento de dichas funciones o por consecuencia del encargo;

"IV. Que la tortura sea ejecutada por más de una persona;

"V. Que la conducta sea ejecutada con el propósito de ocultar o asegurar la impunidad de otro delito; o

"VI. Cuando se cometa al interior de los centros de detención, encarcelamiento, internamiento o custodia de personas.

"VII. Los autores o partícipes cometan el delito de tortura, con el propósito de ocultar información o impedir que las autoridades competentes tengan conocimiento sobre hechos que conduzcan a la investigación de otro delito."

"Artículo 154-J. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y no lo denuncie de

"Artículo 154-J. El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y no lo denuncie de



<p>inmediato ante la autoridad correspondiente, se le impondrán de dos a cinco años de prisión, de doscientos a quinientos días de multa e inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, hasta por dos tantos del lapso de pena de prisión impuesta, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables."</p>	<p>inmediato ante la autoridad correspondiente, se le impondrán de tres a seis años de prisión, de doscientos cincuenta a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida de (sic) Actualización de multa, e inhabilitación para el desempeño de cualquier empleo, cargo o comisión, hasta por dos tantos del lapso de pena de prisión impuesta, la cual empezará a correr una vez que ser (sic) haya cumplido la pena privativa de la libertad, sin perjuicio de lo que establezcan otras disposiciones aplicables."</p>
<p>"Artículo 154-K. Cuando la comisión de las conductas descritas en el artículo 154 H, sean parte de un ataque generalizado, sistemático, indiscriminado o desproporcionado contra un grupo o sector de la población civil, la pena se aumentará hasta en dos terceras partes."</p>	<p>No fue reformado</p>

Como se desprende del cuadro comparativo, el decreto impugnado modificó elementos sustanciales de los tipos penales de desaparición forzada de personas y tortura. Respecto al primero, en el artículo 154-A, modificó el primer párrafo para incluir como sujetos activos a los particulares, y en el diverso 154-B, el legislador incrementó la penalidad a un rango de cuarenta a sesenta años de prisión y multa de diez mil a veinte mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización. Esa penalidad se aplica al tipo penal básico.

Por otra parte, en relación con el delito de tortura, en el decreto impugnado se modificó el tipo penal contenido en el primer párrafo del artículo 154-H, para incluir otros medios y finalidades de la comisión del delito de tortura. Asimismo, se incrementó la penalidad de ese delito cuando se cometa por servidores públicos a un rango de diez a veinte años de prisión y multa de quinientos a mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; y tratándose de particulares, se previó una pena de seis a doce años de prisión y multa de trescientos a seiscientos veces el valor diario de esa unidad.

Asimismo, en el artículo 154-J, se incrementó la penalidad aplicable al diverso delito que comete un servidor público que no denuncie el delito de tortura.

En el mismo cuadro comparativo se incluyen las demás disposiciones que integran los mencionados dos capítulos. De su lectura se aprecia que regulan aspectos complementarios al contenido de los artículos 154-A, 154-B y 154-H,



como son agravantes u otros tipos penales que remiten a la descripción típica básica o son dependientes de ella.

Como consecuencia, asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque las modificaciones contenidas en el decreto impugnado alteraron el contenido de los tipos penales mencionados, así como sus penalidades básicas, de manera que provocaron un cambio normativo que afectó en su integridad a los artículos en que se encuentran. Lo anterior, porque el cambio legislativo alteró la prescripción principal de la que dependen las demás porciones normativas de esos preceptos.

Dado que en la sentencia no se adoptó esa decisión, se emitió una declaración de invalidez que genera confusión por los efectos que tiene en los subsistemas de las normas que describen y sancionan los delitos de desaparición forzada de personas y tortura.

El Tribunal Pleno invalidó las porciones normativas que corresponden al contenido del decreto publicado el once de julio de dos mil diecinueve, el cual se transcribe en el párrafo 53 del fallo. Ni en el decreto ni en la sentencia del Tribunal Pleno se destacan o aíslan las frases o enunciados específicos que se invalidan, y que son los cambios que pueden advertirse del cotejo entre el decreto impugnado y el texto anterior. Por tanto, debe entenderse que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico de manera íntegra todas las porciones normativas como fueron transcritas en el párrafo 53 de la sentencia, y prácticamente se invalidaron los tipos penales de desaparición forzada de personas y de tortura.

Con motivo de esa declaratoria de invalidez, a partir de que surta efectos el presente fallo, en el Código Penal para el Estado de Jalisco seguirán siendo válidas disposiciones que remiten o complementan tipos penales que ya no existen jurídicamente en la legislación local.

A efecto de evitar que sigan subsistiendo normas que ya carecen de la base que es necesaria para su aplicación, estimo que debieron invalidarse en su integridad los artículos 154-A, 154-B, 154-C, 154-H, 154-I y 154-J del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, y debió hacerse extensiva la invalidez a las demás disposiciones que integran los capítulos I y II del título séptimo Bis del libro segundo de dicho Código Penal. En otras palabras, debió invalidarse toda la regulación de los tipos penales y las sanciones correspondientes a desaparición forzada de personas y tortura.



Aún más, esas disposiciones no tendrían razón alguna para subsistir. No sólo porque la Legislatura Local carece de competencia para normar esas materias, sino también porque en la persecución y sanción de esos delitos debe atenderse a lo establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, o en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En esas condiciones, ni siquiera existe posibilidad de que las porciones normativas que subsisten cobren aplicación, y al contrario la invalidez parcial decretada puede generar confusión.

Asimismo, por guardar relación de dependencia con las porciones normativas invalidadas, también tendría que invalidarse por extensión, el artículo 27, en sus fracciones VII y VIII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco,¹ pues en dichas fracciones se califican los delitos de desaparición forzada y tortura, previstos en los artículos 154-A, 154-B, 154-D, 154-E, 154-H y 154-I, como supuestos en los que procede la prisión preventiva oficiosa.

Por otra parte, estoy de acuerdo con el criterio de la sentencia, en el sentido de que deben invalidarse todas las normas que tengan el mismo vicio de constitucionalidad que fue analizado en el fondo, como son las porciones normativas de los artículos 154-B, fracciones I, incisos a) y b), II y III, así como sus párrafos penúltimo y último, 154-D y 154-I, fracciones II y III, el once de octubre de dos mil dieciséis y el veintitrés de marzo de dos mil diecinueve.

Lo anterior es relevante, porque, en la sentencia se adopta el criterio mayoritario, respecto del cual formulo reservas, y que justifica que en el propio fallo de la acción de inconstitucionalidad se impriman efectos retroactivos a la declaración de invalidez cuando se trata de normas de carácter penal.

Por consiguiente, en términos de ese criterio mayoritario, resulta necesario identificar todas las disposiciones que fueron modificadas por el legislador local cuando ya carecía de facultades para legislar en materia de desaparición forzada de personas y tortura, a fin de expulsarlas del ordenamiento con efectos retroac-

¹ "Artículo 27. La prisión preventiva será de carácter excepcional y se sujetará a las disposiciones de este artículo y al Código Nacional de Procedimientos Penales.

"...

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los señalados en este código, que son los siguientes:

"VII. Desaparición forzada de personas, artículos 154-A, 154-B, 154-D y 154-E;

"VIII. Tortura, artículos 154-H y 154-I."



tivos a partir de que entró en vigor cada una de ellas, tal como se precisa en la sentencia.

Por compartir el mismo vicio de inconstitucionalidad, considero que también debió invalidarse el artículo 146, en sus fracciones XVI en su texto vigente del doce de octubre de dos mil dieciséis al once de julio de dos mil diecinueve, y XVII vigente a partir del doce de julio de dos mil diecinueve, del Código Penal para el Estado de Jalisco,² porque esas porciones normativas se refieren al tipo penal y sanción del delito de tortura, aunque bajo la clasificación del diverso de abuso de autoridad. Esa porción normativa fue establecida mediante decreto publicado en el Periódico Oficial Local el once de octubre de dos mil dieciséis, lo cual ocurrió con posterioridad al once de julio de dos mil quince, fecha en que entró en vigor la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.

De haberse invalidado todas las disposiciones que regulan los tipos penales o las sanciones de los delitos de desaparición de personas o tortura, se habría propiciado el cabal cumplimiento de la distribución de competencias en la Constitución Federal y se evitaría cualquier duda sobre la subsistencia de contenidos normativos que carecen ya de las normas que sirven de base para su aplicación.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² "Artículo 146. Cometen el delito de abuso de autoridad los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes casos:

"...

"XVII. Ejercer sobre los detenidos, imputados o acusados toda forma de incomunicación, intimidación o tortura."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE RECLAMA AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

III. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

IV. ELEMENTOS NORMATIVOS DE TIPO CULTURAL O LEGAL. CONSTITUYEN UN CASO DE PARTICIPACIÓN CONJUNTA ENTRE EL LEGISLADOR Y LAS AUTORIDADES JUDICIALES PARA NO SÓLO TENER SUFICIENTEMENTE DETERMINADA UNA EXPRESIÓN, SINO PARA POSTERIORMENTE BUSCAR ALCANZAR UNA MAYOR CONCRECIÓN (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

V. DELITO CONTRA LA LIBRE EXPRESIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LA OMISIÓN POR PARTE DEL LEGISLADOR DE ESTABLECER UNA DEFINICIÓN PARA LA EXPRESIÓN "VIOLENCIA" NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, YA QUE PUEDE SER PERFECCIONADA POR UNA AUTORIDAD JUDICIAL EN SU CARÁCTER DE ELEMENTO NORMATIVO DE VALORACIÓN CULTURAL (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

VI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ELEMENTOS PARA ANALIZAR EL GRADO DE SUFICIENCIA EN LA CLARIDAD Y PRECISIÓN DE UNA NORMA (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).



VII. DELITO CONTRA LA LIBRE EXPRESIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LA EXPRESIÓN "VIOLENCIA" POSEE UN GRADO SUFICIENTE DE CLARIDAD Y PRECISIÓN DENTRO DEL CONTEXTO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA NORMA Y A QUIENES ESTÁ DIRIGIDA (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

VIII. DELITO CONTRA LA LIBRE EXPRESIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. AL NO ESTABLECER EL TIPO PENAL UNA ESPECIE PRECISA DE VIOLENCIA, DEBE ENTENDERSE QUE CASTIGA CUALQUIERA QUE SE EJERZA CONTRA LOS PERIODISTAS (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

IX. DELITO CONTRA LA LIBRE EXPRESIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LA PRESENCIA DE UN ELEMENTO NORMATIVO DE TIPO CULTURAL O LEGAL NO EXIME A LA AUTORIDAD JUDICIAL DE LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

X. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE UTILIZAR TÉCNICAS DE INTEGRACIÓN DE NORMAS COMO LA ANALOGÍA Y LA MAYORÍA DE RAZÓN SE LOCALIZA EN NO REBASAR EL TENOR DE LA LITERALIDAD PARA CREAR TIPOS O SANCIONES PENALES (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XI. DERECHOS HUMANOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y A LA INFORMACIÓN. DIMENSIONES QUE LOS COMPONEN.

XII. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

XIII. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. REGLAS Y CONDICIONES PARA SU LIMITACIÓN.



XIV. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. CONSTITUYE UN DERECHO PREFERENTE POR SERVIR DE GARANTÍA PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS DERECHOS Y LIBERTADES.

XV. DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ALCANCES DE SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

XVI. DERECHOS HUMANOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y A LA INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENTE TIENE COMO PRINCIPAL CONSECUENCIA LA PRESUNCIÓN GENERAL DE COBERTURA CONSTITUCIONAL DE TODO DISCURSO EXPRESIVO O INFORMATIVO.

XVII. DELITO CONTRA LA LIBRE EXPRESIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. NO CORRESPONDE EL ANÁLISIS ESTRICTO DE LAS NORMAS QUE ESTABLECEN UNA RESTRICCIÓN AL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN AL PRECEPTO QUE ESTABLECE UN TIPO PENAL ESPECÍFICO PARA REPRIMIR AQUELLAS CONDUCTAS QUE POR MEDIO DE LA VIOLENCIA IMPIDAN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

XVIII. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. IMPLICA QUE EL DERECHO PENAL DEBE SER EL ÚLTIMO RECURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES FRENTE A LOS ATAQUES MÁS GRAVES QUE PUEDAN SUFRIR.

XIX. DELITO CONTRA LA LIBRE EXPRESIÓN EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN TIPO PENAL ESPECÍFICO PARA REPRIMIR AQUELLAS CONDUCTAS QUE POR MEDIO DE LA VIOLENCIA IMPIDAN EL EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA CONSTITUYE UN MECANISMO DE PROTECCIÓN DE UN GRUPO DE RIESGO Y DE INTERESES PÚBLICOS IMPERATIVOS (ARTÍCULO 240-D, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 149/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

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

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 149/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la acción. Por oficio presentado el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Órganos responsables:

1. Congreso del Estado de Guanajuato.
2. Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato.

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 240-d, fracción I, en la porción normativa "*Utilizando violencia*", del Código Penal del Estado de Guanajuato, adicionado mediante Decreto 216, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del código referido, publicado en la segunda parte del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato, el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 1o., 14 y 16



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Que la fracción I del artículo 240-d, en la porción normativa "*Utilizando violencia*", del Código Penal del Estado de Guanajuato, transgrede el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, así como la obligación del Estado para perseguir y sancionar los delitos contra la libertad de expresión, consagrados en los artículos 1o., 13 y 14 de la Constitución Federal. Lo anterior, debido a que se exige la utilización de la violencia como requisito para la configuración del delito contra la actividad periodística, omitiendo precisar el concepto de violencia, lo que deviene en un tipo penal abierto, inexacto e impreciso que da pauta a que los delitos cometidos contra la actividad periodística, que no sean considerados violentos, queden impunes.

En la Constitución Federal se reconoce el derecho humano a la libertad de expresión, lo que implica que el Estado debe garantizar su adecuado y pleno ejercicio, teniendo que llevar a cabo para ello todas las medidas que resulten necesarias para establecer las condiciones propicias para que las personas ejerzan tal derecho. Lo anterior, implica la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a la libertad de expresión con estricto apego a los principios de progresividad, interdependencia, indivisibilidad y universalidad conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

El derecho humano a la libertad de expresión también se encuentra consagrado a nivel internacional en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el diverso 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; por tanto, tal derecho tiene importancia esencial para el desarrollo y existencia de una sociedad democrática.

El ejercicio del periodismo requiere personas que se involucren en actividades de las englobadas dentro del ejercicio de la libertad de expresión; por ello, la actividad periodística debe ser protegida y garantizada por el Estado en



razón de que tal actividad contribuye a la construcción de una democracia participativa.

Así, la legislación penal es uno de los medios de los cuales el Estado se puede valer para permanecer en alerta y acción para prevenir y sancionar los ataques a periodistas y, en consecuencia, se deben tomar las medidas adecuadas y necesarias, para evitar que no se genere un escenario de autocensura, debido a la impunidad de agresiones de cualquier índole cometidas en contra de periodistas.

Sostiene que la fracción I, del artículo 240-d, en la porción normativa "*Utilizando violencia*", del Código Penal del Estado de Guanajuato, no es una medida legislativa adecuada para garantizar la investigación y sanción de todas las agresiones que sean cometidas en contra de las personas que ejerzan la actividad periodística, debido a que dicha porción normativa impone que necesariamente el evitar el ejercicio de la actividad periodística, únicamente será sancionado cuando medie la violencia.

En la porción normativa impugnada se plantean dos vicios de constitucionalidad que se consideran transgresiones al derecho a la seguridad jurídica, que son el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y, la obligación del Estado de perseguir y sancionar los delitos contra la libertad de expresión.

A. Omisión de precisar el concepto de violencia.

El primer vicio de constitucionalidad que tiene el precepto impugnado radica en que al exigir la utilización de la violencia para que se configure el delito contra la libre expresión, es omiso en precisar el concepto de violencia y su alcance. Por lo que la norma penal en cuestión, no precisa qué es lo que se debe entender como violencia para los efectos de dicho artículo y, por tanto, se considera que hay una vulneración a los principios de certidumbre y seguridad jurídica.

Es de señalar que los artículos 14 y 16 constitucionales, así como el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen los



derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, los cuales implican una garantía para las personas.

En materia penal existe una prohibición, que se hace extensiva al legislador de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, incluyendo los elementos que constituyen la conducta típica identificada como delito.

Por ello, el legislador penal al crear normas que tipifican las conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar porque se respeten las exigencias constitucionales establecidas, es decir, los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, tipicidad y plenitud hermética, consistentes en la prohibición de establecer tipos penales "abiertos", "vagos" e "imprecisos", por lo que cualquier norma penal debe ser redactada con claridad en cuanto a los sujetos a los cuales va dirigida, las características y especificaciones de la conducta que sanciona además de los elementos que deben concurrir para que dicha conducta se concrete.

En lo que se refiere a la norma impugnada, al establecer que se sancionará a quien "*Utilizando violencia* evite se ejerza la actividad periodística", sin precisar qué debe entenderse por "violencia", ocasiona que exista un vacío interpretativo mismo que los operadores jurídicos se verán obligados a subsanar, dado que la disposición no establece de forma clara y precisa los alcances de la noción de violencia necesaria para acreditar el delito contra la actividad periodística.

Acorde a lo dispuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, lo cual ha sido ratificado por la Primera Sala en la tesis de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

El legislador no tiene la obligación de definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal pero la legislación debe de ser precisa para



quiénes potencialmente se pueden ver sujetos a ella y toma en consideración la tesis aislada P.IX/95 del Tribunal Pleno de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."

Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto al principio de legalidad, así como también el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2014, en la parte en la que hizo referencia a que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado y que lo que se busca es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente preciso como para declarar su validez.

Considera que la porción normativa cuya declaración e invalidez se reclama, tiene una imprecisión excesiva, misma que provoca confusión e incertidumbre porque no establece lo que el legislador considera como actos violentos que evitan el ejercicio de la actividad periodística. Por ello, se sostiene que la norma trastoca los principios de seguridad jurídica y legalidad debido a la imprecisión sobre qué conductas serán consideradas violentas.

Para demostrar la carencia de certidumbre jurídica de las normas realiza un análisis de los elementos del tipo penal enunciando los elementos objetivos y subjetivos del tipo así como también los elementos normativos de valoración.

Así, la composición de la porción normativa impugnada del Código Penal del Estado de Guanajuato deviene en una construcción jurídica imprecisa y abierta que trae consigo un incumplimiento al deber del legislador de establecer normas que brinden seguridad jurídica ya que la protección del derecho penal no puede quedar restringida a los actos que se ejecuten por medios violentos.

Cabe resaltar que el concepto de violencia resulta de tal forma abierto, que puede implicar tanto una violencia física como una violencia moral y, el mismo Código Penal del Estado de Guanajuato es congruente con tales afirmaciones debido a que de su contenido se desprende que prevé en diversos preceptos la posibilidad de llevar a cabo delitos mediando tanto la violencia física como la moral.



B. Impunidad ante las agresiones que no se consideran cometidas con violencia.

El veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, el Decreto Número 218, por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, estableciendo como objeto normativo promover y proteger el derecho al ejercicio periodístico, la defensa de los derechos humanos para garantizar la seguridad y la libertad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como salvaguardar su vida e integridad física, psicológica y económica cuando se encuentren en riesgo con motivo del ejercicio de su actividad.

También el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, se publicó el Decreto Número 216 por el que fue reformado el Código Penal para el Estado de Guanajuato, específicamente el artículo 153 y adicionando un título séptimo, integrado por un capítulo único, ambos denominados "Delito contra la libre expresión"; y en tal capítulo se establece el tipo penal cuyo bien jurídico protegido es la libre expresión, determinando que se aplicará una pena de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a la vez que será perseguido por querrela; de cuyo precepto se desprende que existen dos supuestos para su comisión:

- Utilizando violencia evite se ejerza la actividad periodística;
- Obstaculice, impida o reprima la libertad de expresión.

Si bien el artículo 240-d, fracción I, del Código Penal para el Estado de Guanajuato, tiene una finalidad constitucionalmente válida e incluso exigible, al pretender sancionar conductas que atenten contra la libertad de expresión mediando el empleo de violencia, lo cierto es que también el término "utilice violencia", previsto en dicho numeral potencialmente limita los alcances de protección de este derecho humano fundamental, toda vez que las agresiones que no sean consideradas violentas, que se lleven a cabo en contra de personas en ejercicio de la actividad periodística, no serán susceptibles de ser sancionadas por la vía penal.



Así, la tipificación del delito no se ajusta al objetivo de proteger de ataques graves que dañen o pongan en peligro el ejercicio de la actividad periodística, consecuentemente, implica una deficiente actividad del Estado para sancionar, tales conductas al excluir aquellas que el operador jurídico denomine como no violentas. La amplitud del vocablo "utilice violencia", previsto en el tipo penal, no denota una descripción específica de la conducta, sino una descripción típica indeterminada e indefinida.

El tema de inconstitucionalidad que la norma plantea se agrava en el contexto de violencia generalizada contra periodistas que prevalece en nuestro país. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que para prevenir la violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación, es indispensable que el ordenamiento jurídico sancione dichas conductas de manera proporcionada al daño cometido, lo cual implica, la obligación del legislador de establecer sanciones penales adecuadas al nivel de afectación producido.

El artículo 240-d, fracción I, en la porción normativa "*Utilizando violencia*", inserto en el capítulo único denominado "Delito contra la libre expresión", en su título séptimo "Del delito contra la libre expresión" del Código Penal del Estado de Guanajuato, al establecer una redacción abierta e imprecisa, del delito contra la actividad periodística, se traduce en una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, y el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, lo que consecuentemente puede redundar en la impunidad de agresiones cometidas contra quien ejerce la actividad periodística.

CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 149/2017, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de veintinueve de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe



solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la Republica, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.** Miguel Márquez Márquez, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, rindió su informe, en los siguientes términos:

Sostiene que el único concepto de invalidez esgrimido por la demandante, resulta **infundado** de acuerdo con los siguientes razonamientos:

A) En la demanda de inconstitucionalidad se afirma que la fracción I del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, se aparta del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad debido a que *–no precisa el concepto de violencia y su alcance–* además de que se considera que en materia penal se deben establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito y de los elementos que constituyen la conducta típica identificada como delito.

El Poder Legislativo de Guanajuato ejerció su potestad de autodeterminación de las normas punitivas, a partir de la prevalencia de los bienes jurídicos en disputa, conforme a su valor esencial para la vida en sociedad así como el principio de **última ratio** del derecho penal.

El principio de **libertad de configuración normativa** establecido a favor de las Legislaturas Locales por los artículos 40, 41, primer párrafo y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, articula el Pacto Federal a través del reconocimiento de las entidades federativas como integrantes de la Federación, así como sus atributos de autodeterminación en todo lo concerniente a su régimen interior pero sin contravenir lo previsto en dicho ordenamiento.



En lo que se refiere, al diseño del orden jurídico local, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que sus límites están conformados por los preceptos constitucionales y por los derechos humanos que se encuentran reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales suscritos por México, lo cual encuentra sustento en la tesis de rubro: "LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANVERSAL."

Con lo anterior, se puede afirmar que lo dispuesto en la fracción I del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, se encuentra dentro de ese margen de configuración legislativa.

El principio de progresividad vincula a todas las autoridades del Estado Mexicano a realizar, en el ámbito de su competencia el incremento gradual en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos además de que, en virtud de su expresión de no regresividad, les impide adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.

Considera que el artículo 240-d, fracción I, del Código Penal del Estado de Guanajuato, atiende al deber de la autoridad estatal inscrito en el marco del artículo 1o. de la Constitución, de respetar los derechos humanos para proteger el derecho a la libre expresión ejercido por las personas que desempeñan la actividad periodística.

En lo que se refiere a la taxatividad, el artículo 14 constitucional, no impone al legislador ordinario la obligación de definir de manera puntual cada una de las palabras utilizadas en los ordenamientos que emita, ya que, además, resulta inadecuado e impráctico que toda codificación contenga de manera exhaustiva la descripción de cada una de las normas jurídicas que la conforma.

Por tanto, en algunos casos bastará atender al texto, mientras que en otros resultará válido acudir a la gramática o incluso, al contexto en que se desenvuelve el precepto situación que se reconoce por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL



LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."

En nuestro sistema jurídico, se ha generalizado la postura de que la ley penal es susceptible de ser interpretada para conocer sus alcances, sobre todo en el caso de que el texto de la ley contiene elementos que deben ser analizados a la luz del contexto temporal y social en que se desenvuelven y considerando la realidad que supone la dificultad para describir cada vocablo comprendido en el texto de la ley, lo cual sería una labor carente de practicidad, situación que ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR."

El principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, no supone que la norma penal deba contener una descripción puntual de cada uno de los elementos que la conforman, pues ello resultaría inconveniente por implicar una labor desmesurada e inacabable para el legislador; por el contrario, basta con la descripción suficiente de los conceptos insertos en la norma jurídica para que se tenga por cumplido el principio.

La porción normativa prevista en el artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, no deviene inconstitucional por no definir el concepto y establecer los alcances del término <violencia>, pues tal postura demandaría definir de manera pormenorizada cada uno de los términos empleados en la norma jurídica.

No existe transgresión a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 14 constitucional debido a que es constitucionalmente válido desentrañar el sentido del tipo penal cuando por su redacción sea necesario.

Así es infundado el reclamo de inconstitucionalidad de la norma aludida considerando que el hecho de que en la misma no se defina lo que debe entenderse por violencia y su alcance, no la torna viciada en tanto es susceptible de ser interpretada para conocer su contenido y alcances.



Para alcanzar el grado de suficiencia de una norma jurídica, en algunos casos bastará con atender a su texto, pero en otros, será necesario acudir a la gramática o incluso al contexto en que se desenvuelven tanto el precepto analizado como sus destinatarios, lo cual ha sido sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis de rubros: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD, ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS." y "FRAUDE ESPECÍFICO, EL ARTÍCULO 306, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO, AL EMPLEAR LOS TÉRMINOS 'PROPIO' Y 'LIBRE', RESPECTO DE UN BIEN DETERMINADO, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD."

B) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aduce que la norma cuya constitucionalidad se cuestiona origina que los delitos que sean cometidos en contra de la actividad periodística a través de medios diversos a la violencia, queden impunes al "<<limitar los alcances de protección de este derecho humano fundamental, toda vez que las agresiones que no sean consideradas violentas, que se lleven a cabo en contra de personas en ejercicio de la actividad periodística no serán susceptibles de ser sancionadas por la vía penal>>". Además, agrega que "Entonces de una interpretación gramatical del precepto que se combate se entienden excluidas de protección las agresiones de baja o mediana intensidad, y por ende queden impunes actos y agresiones de tal naturaleza".

Considera que lo anterior es infundado, ya que el artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, debe ser analizado en forma completa para así conocer cuál es la conducta que se prohíbe o la acción que se prescribe, para de esa manera comprender sus alcances.

La norma tildada de inconstitucional, establece una cuestión específica que entraña el uso de la violencia como medio para la consumación del delito, sin embargo, la fracción II comprende situaciones diversas a aquélla, desvirtuando con ello que queden impunes conductas en las cuales la libertad de expresión que se ejerce en la labor periodística se vea obstaculizada, impedido o reprimido su ejercicio, por lo que se considera injustificado el reclamo de inconstitucionalidad de dicho precepto.



Tales consideraciones fueron reconocidas en el dictamen presentado por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Guanajuato relativas a iniciativas de reforma, adiciones y derogaciones al Código Penal del Estado de Guanajuato.

Así, contrario a lo que afirma la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, existe la posibilidad de que algunas conductas que dicho organismo clasifica como de <baja o mediana intensidad> sean impugnadas en tanto se acrediten los elementos que integran la fracción II del artículo 240-d, impugnado.

La adición del artículo 240-d, fracción I, del Código Penal del Estado de Guanajuato expedido mediante Decreto Legislativo 216, cumple con las características de racionalidad jurídico formales; además, contiene una hipótesis normativa elemental, conceptual y reguladora en la que se protege desde el ámbito del derecho penal el libre ejercicio de la actividad periodística.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Irma Leticia González Sánchez Presidenta de la Diputación Permanente que funge durante el Primer Receso del Tercer Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señala que la norma jurídica reclamada, es existente y válida debido a que fue creada de conformidad con el proceso legislativo establecido para tal efecto en diversos cuerpos normativos y que el Congreso del Estado de Guanajuato expidió el Decreto Número 216 mediante el cual se adiciona el artículo 240-d del Código Penal del Estado; decreto publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado número 185, Segunda Parte del veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, invoca un único concepto de invalidez en el que pretende sustentar la inconstitucionalidad del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato. Sostiene que el artículo que combate transgrede el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal además de que el Estado incumple la obligación de perseguir y sancionar los delitos contra



la libertad de expresión, consagrados en los artículos 13 y 14 constitucionales derivado de que el artículo combatido exige la utilización de la violencia como requisito para la configuración del delito contra la actividad periodística debido a que se omite precisar el concepto de violencia, lo cual da pauta a un tipo penal abierto, inexacto e impreciso, por tanto se dejan fuera, otro tipo de conductas cometidas contra la actividad periodística que no sean considerados violentos, generando impunidad.

Que el artículo 240-d, del Código Penal del Estado de Guanajuato, no es una medida legislativa adecuada que garantice la investigación y sanción de las conductas en contra de personas que ejerzan la actividad periodística, en razón de que el artículo impugnado impone que necesariamente el evitar el ejercicio de la actividad periodística será sancionado cuando medie violencia.

Causal de improcedencia. No se observa alguna que se actualice con base en los hechos precisados.

A) Omisión de precisar el concepto de violencia.

El primer vicio de inconstitucionalidad que sostiene la demandante es que al no definirse lo que debe entenderse por "violencia", la norma impugnada carece de elementos de claridad pero sobre todo de precisión y que al ser así constituye un tipo penal abierto que puede dar lugar a la aplicación analógica al dejar al arbitrio del juzgador la definición del término violencia, contraviniendo el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Lo argumentado respecto a la invalidez de la porción normativa del código sustantivo del Estado de Guanajuato debe declararse **infundado** pues si bien es cierto que el legislador tiene que elaborar disposiciones normativas penales utilizando expresiones o conceptos claros, también es cierto que existen criterios sostenidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se ha reconocido que no necesariamente una disposición normativa es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo que utiliza, ya que ello, tornaría imposible la función legislativa y ello se sostiene con el criterio jurisprudencial de rubro: "LEYES, SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR



EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR."

Así, con apoyo en el criterio citado con anterioridad, debe entenderse que el mandato que impone el principio de taxatividad al legislador en la creación de las normas penales solamente le obliga a una determinación suficiente, esto es, a describir con bastante precisión las conductas prohibidas, así como las sanciones que se impondrán a quienes las cometan, pero de ninguna forma obliga a definir cada uno de los elementos que emplea en las normas, aun cuando se trate de normas penales.

Además, cabe hacer referencia a las consideraciones sustentadas en la ejecutoria emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativas al amparo directo en revisión 1579/2016 en las que estableció que respecto de la claridad y precisión de las normas penales la misma es gradual, que tiene que ver con una cierta tensión estructural relativa a dicho principio y que significa alcanzar un punto de acuerdo entre precisión y flexibilidad de una norma para que en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación, en razón de que las normas se componen de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión que requieren su regulación, lo que lleva a un reparto de trabajo entre las autoridades judiciales y el legislador a fin de alcanzar una suficiente determinación de la norma posterior a su creación.

La porción normativa cuya inconstitucionalidad se reclama por el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra dentro del título séptimo del delito contra la libre expresión, en el capítulo único "Delito contra la libre expresión", sanciona a quien atente contra la libre expresión, en el caso muy específico de la fracción impugnada, se sanciona a quien haciendo uso de violencia evite el ejercicio de la actividad periodística, una de las modalidades en que se desarrolla la libre expresión.

Como lo refiere el impugnante, dicha porción no contiene una definición del vocablo "violencia" pero esa circunstancia no constituye una razón para tildarla



de inconstitucional; en el caso particular, el legislador consideró innecesario conceptualizar el término "violencia" en la tipificación de la conducta debido a la diversidad de formas de violencia que pudieran llegar a actualizar el supuesto que prevé la fracción I, del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato.

Aún y cuando no se incluyó en el enunciado jurídico el significado de "violencia" ello no se traduce en oscuridad, inexactitud o imprecisión del mismo puesto que se trata de un elemento normativo cuyo significado es incomprendible para el común de las personas y que se encamina a eliminar la libertad de decisión del sujeto y, no obstante en caso de duda, al tratarse de un elemento normativo del tipo penal, para conocer su significado se puede hacer uso de las diferentes definiciones que sobre el término existen.

Para el legislador de Guanajuato lo determinante para sancionar la conducta no fue el que el sujeto activo ejerciera únicamente violencia física sino el hecho de que cualquier tipo de acción u omisión que evite el libre ejercicio de la actividad periodística sea punible, por lo que se considera que no está en presencia de un descuido del legislador sino de un acto reflexivo dirigido a combatir de manera contundente y eficaz las diversas formas de agresión contra quienes desarrollan la actividad periodística en la entidad federativa.

Con la adición del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, se protege el bien jurídico de libre expresión en la entidad y en el caso muy particular de la fracción I, es proteger dicho valor materializado en el ejercicio de la actividad periodística a efecto de prevenir, combatir y sancionar cuando se violenta a los periodistas con censura, amenazas o cualquier ataque que impida su libre actuar en el ejercicio de dicha actividad.

De la exposición de motivos se advierte que el legislador del Estado de Guanajuato, con la inclusión del artículo 240-d del Código Penal buscó proteger el bien jurídico de la libre expresión en su vertiente de libre actividad periodística y por ello estableció dos supuestos que contienen las conductas reprochables penalmente, el primero se refiere a la utilización de la violencia para evitar que se ejerza la actividad periodística y el segundo supuesto se refiere a las conductas de obstaculizar, impedir o reprimir la libertad de expresión.



Contrario a lo argumentado por la promovente el hecho de que en la fracción I, del artículo 240-d, del Código Penal del Estado de Guanajuato el legislador no estableciera como elemento del tipo penal la definición de "violencia", no contraviene el principio de seguridad jurídica y legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es de destacar la tesis emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASI COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."; con dicho criterio se consideró imprescindible atender para la aplicación del principio de taxatividad, a) el contexto en el que se desenvuelven las normas; y, b) a sus posibles destinatarios.

Por ello, las normas penales no son aisladas y en particular la que se reclama, contiene un grado suficiente en cuanto a la claridad y precisión del término "violencia", pues en el contexto en el que se desenvuelve la norma y para quienes está dirigida, existe la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como a nivel local la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, de las cuales es factible dotar de significado sin confusión alguna el término violencia.

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en su artículo 1o. establece que es de orden jurídico, interés social y de observancia general en toda la República, además de tener como objeto la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Además, en el artículo 24 de dicho ordenamiento establece cuándo se configuran las agresiones enunciando los supuestos en cinco fracciones: "Artículo



24. ... I. Persona defensora de derechos humanos o periodista; II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las personas defensoras de derechos humanos o periodista; III. Personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización o movimiento social; IV. Los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social; y, V. Las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo."

Por otra parte en la ley local, es decir, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, refiere ser de orden público e interés social y de observancia general cuyo objeto se encuentra establecido en el artículo 1o. y es el promover y proteger el derecho al ejercicio periodístico, así como la defensa de los derechos humanos para garantizar la seguridad y la libertad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y salvaguardar su vida e integridad física, psicológica y económica cuando se encuentren en riesgo con motivo de su actividad.

De lo anterior, se tiene que el operador jurídico, los destinatarios de la misma y el gobernado en general, sin ninguna confusión pueden dotar de significado a la porción normativa empleada por el legislador en la fracción I del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, sin que ello represente la realización de una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica sino, en todo caso, el encuadramiento valorado del hecho conforme a esa clase de elementos típicos que válidamente concurren en la descripción de los delitos conforme a la técnica legislativa empleada.

Así, se considera infundado el vicio de inconstitucionalidad que arguye la Comisión Nacional actora porque bastaría con acudir a los demás ordenamientos y así, sin confusión alguna, dotar de sentido y contenido el término de "violencia".

B) Impunidad ante las agresiones que no se consideren cometidas con violencia.

Por lo que se refiere al segundo vicio de inconstitucionalidad relativo a que el artículo 240-d impugnado, al establecer el término "utilizando violencia" limita potencialmente los alcances de la protección del derecho fundamental de la liber-



tad de expresión, en razón de que las agresiones que no sean consideradas violentas y que se desplieguen en contra de personas en ejercicio de la actividad periodística, no serán susceptibles de ser sancionadas en la vía penal.

Además, la tipificación del ilícito contra la libertad de expresión, no se ajusta al objetivo de proteger de ataques graves que dañen o pongan en peligro el ejercicio de la actividad periodística lo cual implica una deficiente actividad por parte del Estado para sancionar dichas conductas al excluir aquellas que el operador jurídico no considere violentas.

La parte en la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el hecho de sancionar penalmente cuando el ejercicio de la actividad periodística se evite cuando medie violencia, generará impunidad ante las agresiones que no se consideren cometidas con el medio comisorio previsto y, por tanto, no serán susceptibles de ser sancionadas por la vía penal.

Lo anterior, se considera errado, ya que su construcción parte de una contradicción, debido a que la propia definición de la palabra "agresión" incluye el ejercicio de un acto violento. Cualquier expresión de agresión que evite se ejerza la actividad periodística actualizará el supuesto normativo impugnado y, por tanto, dará lugar al ejercicio de la acción punitiva del Estado para su sanción.

El legislador local pretendió con la inclusión del texto normativo penal, establecer un concepto amplio, pero no indefinido, a través del cual el destinatario pudiera entender su significado y por tanto identificar la conducta prohibida, pues se puede comprender que está prohibido hacer uso de cualquier tipo de agresión sobre una persona para evitar que ejerza la actividad periodística.

No se incumple la obligación que tiene el Estado de adoptar medidas especiales de prevención y protección de los periodistas sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su profesión debido a que dicha obligación no se circunscribe al ámbito de regulación penal, pues si la obligación se admitiera en los términos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se desprotegería el derecho de libre expresión materializado en el ejercicio de la actividad periodística, debido a que se actuaría sólo en forma correctiva y no preventiva.



Sostiene que, además en el Estado de Guanajuato existe legislación especial relativa a promover y proteger el derecho al ejercicio periodístico, por lo que no se ha desatendido la obligación del Estado de adoptar medidas especiales de prevención y protección de los periodistas sometidos a un riesgo especial por el ejercicio de su profesión, por lo que mediante Decreto 218, la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, expidió la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato; además de reformar los artículos 2, 4 y 5 en sus fracciones I, II, III y IV; 8, 9, adicionar el artículo 5 Bis y derogar los artículos 3, 6 y 7 todos de la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Estado de Guanajuato, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 185, segunda parte, del veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, tiene por objeto promover y proteger el derecho al ejercicio periodístico así como la defensa de los derechos humanos para garantizar la seguridad y la libertad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y salvaguardar su vida e integridad física, psicológica y económica cuando se encuentren en riesgo con motivo de su actividad.

En tal ordenamiento se incluyeron cuestiones como la prevención de las agresiones y de las injerencias arbitrarias en el ejercicio periodístico y la defensa de los derechos humanos, la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas a fin de que puedan ejercer su actividad en un ambiente seguro, libre de ataques y hostigamiento; la cooperación y la coordinación que el Estado deberá tener con la Federación y con los Municipios para realizar acciones de prevención y protección; y garantizar los requerimientos técnicos, presupuestales y humanos para la aplicación de la norma.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:



- En el caso, la norma objeto de control la constituye el artículo 240-d, fracción I, en la porción normativa que señala "*Utilizando violencia*" del Código Penal del Estado de Guanajuato. De dicha norma se desprenden las sanciones que se aplicarán a quienes, "Utilizando violencia", eviten que se ejerza la actividad periodística.

El Congreso Local al reformar la porción normativa en cuestión, tuvo una finalidad constitucionalmente válida, ya que señaló que se sancionarán las conductas que atenten contra la libertad de expresión, cuando exista violencia de por medio.

No obstante lo anterior, el término "utilice violencia", limita los alcances de protección del derecho humano de libertad de expresión, toda vez que las agresiones que no sean consideradas violentas, que se lleven a cabo en contra de personas en ejercicio de la actividad periodística, no serán susceptibles de ser sancionadas penalmente.

Además, la porción normativa impugnada establece una redacción penal inexacta porque se desconoce lo que deberá entenderse por "violencia", situación que genera un vacío interpretativo.

Se considera que la porción normativa impugnada inobserva el principio constitucional de taxatividad debido a que no establece de forma clara y precisa los alcances de la noción de "violencia" para acreditar el delito contra la actividad periodística.

Además, se estima que la porción normativa del texto penal cuestionado reviste un problema lingüístico pues la expresión "utilizando violencia", da lugar a que se admitan diversas interpretaciones y a que se generen dudas, incertidumbre o confusión al observador y aplicador de la norma.

Lo anterior en virtud de que pueden surgir situaciones en las que la violencia se refleje a través de amenazas, actos intimidatorios o coacciones indirectas que no tienen efectos susceptibles de apreciarse de manera externa e inmediata, por lo que, ante una denuncia en un caso como lo es el del contenido en el



artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, el juzgador no estaría en posibilidades de determinar que el periodista sufrió violencia y no se actualizaría el tipo penal.

La generalidad en la que se encuentra formulado el artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, origina ambigüedad para conocer de manera cierta, segura, manifiesta e indudable lo que debe entenderse por "violencia" y, por tanto, se está en presencia de un concepto impreciso que no permite delimitar las conductas que deben ser consideradas como violentas.

Las normas deben contener los derechos mínimos que aseguren el derecho de los particulares y, además atendiendo al principio de exacta aplicación de la ley penal, es obligación de la autoridad legislativa emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia.

Además, no se garantiza la seguridad jurídica de los ciudadanos debido a que la porción normativa contiene una tipificación confusa o indeterminada que llevaría al órgano jurisdiccional a tener que realizar labores de interpretación lo cual vulnera los principios fundamentales de certeza y seguridad jurídica.

La expresión "*utilizando violencia*" al generar dudas, incertidumbre y confusión presenta un problema de interpretación para el aplicador de la norma penal y, por tanto, tal imprecisión no permite distinguir la finalidad que persigue el supuesto jurídico.

La libertad de expresión es un derecho humano mediante el cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información, por lo que la censura, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida, debe estar prohibida.

Así, conforme a los argumentos hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la utilización del término "violencia" no debe constituir un requisito para la configuración del delito contra la libertad de expresión, toda vez que no resulta necesario que una agresión cometida contra un periodista sea



llevada a cabo utilizando violencia para poder ser susceptible de sancionarse penalmente.

Por lo que, dicha porción normativa es inconstitucional, porque el Congreso Local generó incertidumbre jurídica tanto para los operadores jurídicos como para los gobernados, debido a que no definió qué es lo que debe entenderse por "violencia".

En el caso de que se eliminara la porción normativa "*utilizando violencia*", se dejaría abierta la posibilidad de que el tipo penal se actualice en cualquier supuesto sin importar que la acción que evite el ejercicio de la actividad del periodista derive de una conducta lícita.

Así, atendiendo a los argumentos desarrollados se estima que en el caso se debe declarar la invalidez de la fracción I del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de uno de marzo de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

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 por los artículos 105, fracción II, inciso g),¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10,

¹ "Artículo 105. ...

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

"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."



fracción I² y 11, fracción V,³ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 240-d, fracción I, del Código Penal para el Estado de Guanajuato y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma que se impugna (artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato), fue publicado en la Segunda Parte del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el jueves veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del viernes veintisiete de octubre al sábado veinticinco de noviembre de dos mil diecisiete.**

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda. ..."

⁴ "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 el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y cuatro del cuaderno principal, la demanda se presentó el lunes veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en esa tesitura y atendiendo a que el último día del plazo fue inhábil y puede presentarse el primer día hábil siguiente, su presentación **es oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación**. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce.⁵

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en lo que México sea Parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 240-d, fracción I, del Código Penal para el Estado de Guanajuato, publicado en la Segunda Parte

⁵ Foja 35 del expediente principal.

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"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 las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. ..."



del Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato, el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, que estima contraria a la Norma Fundamental, aduciendo la violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁷ dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

CUARTO.—Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—Estudio de fondo. Inconstitucionalidad del artículo 240-d, fracción I, del Código Penal del Estado de Guanajuato. La Comisión Nacional accionante sostiene –en esencia– que dicho precepto es violatorio de los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque al tipificar el delito contra la libre expresión, en la fracción I del artículo 240-d, en la porción normativa "*Utilizando violencia*", se transgrede el principio de taxatividad en materia penal.

Sustenta su argumento, debido a que por una parte, se exige el *uso de violencia* como requisito para la configuración del delito contra la actividad periodística y a su vez se omite precisar el concepto de violencia, lo que genera que se trate de un tipo penal inexacto e impreciso, dando pauta a que los delitos cometidos contra la actividad periodística que no sean considerados violentos, queden impunes; por otra parte, refiere que se prevé la obligación del Estado para perseguir y sancionar los delitos contra la libertad de expresión.

⁷ "**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. ..."



Esto es, la accionante plantea dos vicios de constitucionalidad como transgresiones al derecho a la seguridad jurídica:

- i) El principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y,
- ii) La limitación en la obligación del Estado de perseguir y sancionar los delitos contra la libertad de expresión.

Para efecto de analizar los conceptos aludidos, en principio, conviene tener presente lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en torno al principio de taxatividad.

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen lo siguiente:

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

"Artículo 14. ... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. ..."

Asimismo, el derecho a la seguridad jurídica contenido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal, se vincula con lo que establece el artículo 14 de la propia Norma Fundamental transcrita.

Sobre el tema, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que el párrafo tercero de dicho numeral constitucional,



prevé el derecho fundamental a la exacta aplicación de la ley en materia penal. Por una parte, se ha determinado que su alcance consiste en que no hay delito sin ley, al igual que no hay pena sin ley;⁸ por tanto, se ha dicho que el precepto prohíbe integrar un delito o una pena por analogía⁹ o mayoría de razón.¹⁰

Por otro lado, también se puede sostener que la aplicación exacta de la ley exige que las disposiciones normativas sean claras y precisas, pues de no ser así se podría arribar a tal incertidumbre que conllevaría a no poder afirmar (o negar) la existencia de un delito o pena en la ley; por tanto, a no poder determinar si se respeta (o se infringe) la exacta aplicación de la ley penal.

La anterior situación puede clarificar que en el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal, se observa una vertiente consistente en un mandato de "**taxatividad**": los textos que contengan normas san-

⁸ Así, derivado de los conocidos aforismos en latín: "*Nullum crimen sine lege*" y "*Nulla poena sine lege*", se ha afirmado que (i) no se considera como ilícito el hecho que no esté señalado por la ley como delito, al igual que (ii) para todo hecho catalogado como delito, la ley debe prever expresamente la pena que le corresponda. Véase, entre otros, los pronunciamientos de la Primera Sala en los ADR. 2334/2009; AR. 448/2010; y ADR. 1099/2012.

⁹ Como técnica integradora, la analogía consiste en aplicar a un caso concreto una norma que regula otro caso para darle respuesta; sin embargo, en materia penal la prohibición se ha entendido en que sólo la ley quiere castigar un hecho concreto (o imponer una determinada pena) cuando la describe en su texto (casos ausentes no quiere castigarlos): si el legislador hubiera querido tenerlos en cuenta lo hubiera manifestado en las disposiciones normativas. Así, la analogía (si fuese permitida) se utilizaría para decidir un caso penal ante una laguna normativa, y la forma de resolverlo consistiría en la aplicación de una norma que regula un caso similar ante la existencia de similitudes relevantes entre ambos casos. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, páginas 220-222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, páginas 15-22.

¹⁰ También como mecanismo integrador, por mayoría de razón consistiría también en acudir a otra norma para resolver un caso, pero justificando su aplicación en que la razón o fundamento que subyace en la norma aplicada se manifiesta aún con mayor intensidad en el caso a decidir. En la dogmática jurídica, sobre esta técnica, entre otros véase a Guastini Riccardo, *Distinguiendo, Estudios de teoría y metateoría del derecho*, España, Gedisa, 1999, página 222; Ezquiaga Ganuzas Francisco Javier, *La argumentación en la Justicia Constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del Derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, páginas 133-154.



cionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.¹¹

Dicho principio exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: **a)** la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, **b)** la preferencia del uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.¹²

Esto es, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, ya que la exactitud garantiza el principio de plenitud hermenéutica en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal.

Así, el grado de determinación de la conducta típica debe ser tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma; lo que implica que el legislador al prever las penas no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos.

Sin que lo anterior llegue al extremo de exigir una determinación máxima, pues como lo ha reconocido este Alto Tribunal¹³ el principio de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable, esto es, que tal aseveración no implica que el legis-

¹¹ Asimismo, se (sic) identificado que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal (en su vertiente de taxatividad) podría vulnerar otros derechos fundamentales en los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas (al no ser previsible la conducta: incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa de los procesados (ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye), y se podría posibilitar arbitrariedades gubernamentales por parte de los aplicadores de las disposiciones (legalidad o igualdad jurídica).

¹² Acción de inconstitucionalidad 95/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de siete de julio de dos mil quince, en la cual se citó a Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", Doxa, cuadernos de filosofía del Derecho, número 24, Universidad de Alicante, 2001, página 527.

¹³ En la mencionada acción de inconstitucionalidad 95/2014.



lador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal,¹⁴ toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa; por ende, en caso de presentarse un problema de taxatividad, es factible analizar las constancias y el contexto de la norma, en aras de conocer la intención del legislador.¹⁵

¹⁴ Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.) «con número de registro digital: 2006867 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas». "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas."

¹⁵ En este sentido se pronunció esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 83/2004, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de octubre de dos mil cuatro, página 170, «con número de registro digital: 180326» "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.—Es cierto



Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; esto es, la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

Entonces, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática; (ii) como en contraste observando dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso como lo sostuvo esta Primera Sala atender; (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas; y, (iv) a sus posibles destinatarios.

Pues bien, en atención a lo anterior, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios –considerando también a los de la materia penal– defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean."



En el caso, el artículo controvertido 240-d, fracción I, del Código Penal del Estado de Guanajuato, establece lo siguiente:

Capítulo único
Delito contra la libre expresión

(Adicionado, P.O. 26 de octubre de 2017)

"Artículo 240-d. Se aplicará de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a quien:

"I. Utilizando **violencia** evite se ejerza la actividad periodística. ..."

El accionante señala que, el tipo penal transcrito es inconstitucional en tanto el legislador no definió el concepto de violencia, vocablo que además es impreciso.

Dichos argumentos son **infundados**, pues como se ha señalado, no puede considerarse que una norma es inconstitucional cuando se aduce que, la falta de claridad y precisión necesariamente deriva de que el legislador no previó una definición legal para clarificar los supuestos de aplicación o, en su caso, los alcances de dicho término.

Si bien es cierto que el legislador tiene que elaborar disposiciones normativas penales utilizando expresiones o conceptos, este Alto Tribunal también ha reconocido que **una disposición normativa no es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa**.¹⁶

Es por ello que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente, y no a la mayor precisión imaginable: a cualquier precio no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta

¹⁶ Jurisprudencia 83/2004, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.". A la que ya se ha hecho referencia.



perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas:¹⁷ la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.

En este sentido, se puede esclarecer una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación: como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y, por ello, necesitados de concreción) entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

Precisamente, los denominados **elementos normativos de tipo cultural o legal** son un caso en donde se puede contemplar una participación conjunta para no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para posteriormente buscar alcanzar una mayor concreción,¹⁸ pues a partir de la presunción de que el legislador es racional puede entender que si no se estableció una definición cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, es porque se consideró que los gobernados podían adecuar su conducta a las normas aplicables sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida.¹⁹

Bajo esta concepción, por tanto, no asiste la razón al accionante en cuanto afirma que, la expresión "violencia" (como elemento normativo de valoración cul-

¹⁷ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferrares Comella. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, páginas 21 y ss.

¹⁸ Incluso esta visión es deseable desde la perspectiva de la justicia en el caso concreto; es decir, en donde el legislador le deje al Juez un margen de decisión en lo que respecta a los elementos normativos de tipo legal o cultural.

¹⁹ En este sentido se pronunció la Primera Sala en sesión del veintinueve de octubre de dos mil ocho en la contradicción de tesis 57/2008, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Véase, de igual forma, el criterio surgido de rubro: "VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN."



tural) es inconstitucional porque el legislador no estableció una definición para ella, ya que puede ser perfeccionada en cuanto a su determinación por una autoridad judicial en su carácter de **elemento normativo de valoración cultural**, así, procede analizarse si alcanza un grado de suficiente determinación para concluir que no desatiende el derecho de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de mandato de taxatividad.

Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelve las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.²⁰

Atendiendo a lo anterior, se concluye que sí se aprecia un grado suficiente en cuanto a la claridad y precisión de la expresión "violencia", por lo que no se vulnera el derecho a la exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, pues en el contexto en que se desenvuelve la norma y a quienes está dirigida, no sólo es factible obtener su significado sin confusión alguna (ya sea desde un lenguaje natural o, incluso, jurídico), sino en igual medida se clarifica su contenido al ser relacionado tanto con otra expresión, como con un párrafo localizado en la misma disposición normativa.

²⁰ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del amparo en revisión 448/2010, en sesión de trece de julio de dos mil once. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, de febrero de dos mil seis, página 537 (sic), «con número de registro digital: 175902», cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", «con número de registro digital: 160794». Décima Época. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, materia constitucional, tesis 1a. CXCI/2011 (9a.), página 1094.



En efecto, la palabra "violencia" se entiende en un lenguaje natural como una acción en la que se hace uso excesivo de la fuerza para vencer la resistencia de alguien o algo.²¹ Así, se ha dicho que violencia significa la acción de utilizar la fuerza y la intimidación para conseguir algo.²² Esta definición, de hecho, está en sintonía con un lenguaje más técnico, ya que se ha distinguido que la "violencia" hace desaparecer la voluntad de la víctima; es decir, la libertad de decisión del sujeto queda eliminada.²³

Incluso en un lenguaje jurídico penal esta palabra guarda similitud con lo anterior, ya que se entiende como una fuerza física o moral que al ejercerse sobre una persona, le hace perder su capacidad de resistir u oponerse a la acción violenta.²⁴ Ciertamente esta definición realiza una clasificación de la violencia, pero esto sólo distingue una forma en cómo vencer la resistencia de alguien o algo;²⁵ es decir, cómo se anula la oposición de una persona para imponer una voluntad sobre otra como medio comisivo de un delito: se violenta a otro cuando se le constriñe para hacer u omitir algo.²⁶

Expuestos los anteriores significados, se puede sustentar que el destinatario de la norma puede entender la conducta prohibida, pues una persona (sin calidad específica) puede comprender que está prohibido hacer uso de la fuerza ya sea física o moral para evitar que un periodista ejerza su actividad. En este sentido, dicho lenguaje natural es acorde con un lenguaje más técnico, en el sentido de que la violencia física en la que de manera tangible, mediante el uso de medios físicos o violencia moral a través de medios de presión psicológica, que tuercen o desvían la voluntad de la víctima (se constriñe su libertad de obrar).²⁷

Al respecto debe precisarse que, al no establecer el tipo penal un tipo de violencia preciso, debe entenderse que castiga cualquier tipo de violencia que se ejerza contra los periodistas, es decir física o moral.

²¹ Consúltese el *Diccionario de la Lengua Española*, México, Larousse, 2001.

²² Véase el *Diccionario Consultor Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2000.

²³ Así lo refiere el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1994, Tomo P-Z, página 3245.

²⁴ En este sentido se define por el *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, escrito por Marco Antonio Díaz de León, México, Porrúa, 1997, página 2657.

²⁵ Consúltese el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1994, tomo P-Z, página 3246.

²⁶ Véase el *Diccionario de Derecho Penal* de Francisco Pavón Vasconcelos, México, Porrúa, 1999, página 1032.

²⁷ Consúltese el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-IIJ, 1994, tomo P-Z, página 3245.



En un lenguaje jurídico como lo señala el legislador, es posible acudir a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, que en su artículo 20, fracciones I a IV, dice:

"Artículo 20. Las agresiones se configurarán cuando:

"I. Por acción u omisión se dañe la integridad física, psicológica, moral, patrimonial o económica de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas;

"II. Se ponga en peligro la integridad física del cónyuge, concubina, concubinario, ascendientes o descendientes en línea recta o colateral hasta el segundo grado, dependientes o personas que tengan o hayan tenido relación y convivencia con la misma, y que se encuentren en situación de riesgo, con motivo del ejercicio de la actividad periodística o defensa de los derechos humanos;

"III. Se destruyan o dañen los bienes de las personas, grupos, organizaciones o movimiento social;

"IV. Se violente el derecho humano de libertad de expresión y de defensa de derechos humanos a través de una acción u omisión, censura o represión. ..."

Cabe señalar, que de ninguna manera se puede pensar que el hecho de interpretar el significado de una expresión constituye una arbitrariedad ni, mucho menos puede serlo, el arribar a la conclusión de que se acredita la "violencia" en un caso concreto. En efecto, aun siendo esta expresión un elemento normativo de tipo cultural, la autoridad judicial no está exenta de ofrecer razones de por qué considera que se acredita dicho elemento (bajo un criterio objetivo).²⁸ En resu-

²⁸ En este sentido, véase el criterio judicial de la Primera Sala: "ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO. EN SU PRECISIÓN EL JUEZ NO DEBE RECURRIR AL USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO APRECIARLOS CON UN CRITERIO OBJETIVO, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE.". «con número de registro digital:» 175948. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia penal, tesis 1a. V/2006, página 628. Pero esto, por supuesto, es una cuestión que atiende a aspectos de legalidad de las resoluciones judiciales.



men, no sólo es facultad de las autoridades jurisdiccionales interpretar las disposiciones normativas, sino igualmente es su obligación actuar de conformidad con la exigencia de fundamentación y motivación contenida en la Constitución Federal.

De igual manera, al apreciar que es suficientemente clara y precisa la expresión "violencia" para entender su significado desde una interpretación literal y (reforzada) por una sistemática, entonces se puede afirmar que dicha disposición legal no sólo es compatible con su tenor literal, sino de igual manera que su significado se encuentra dentro de su sentido literal posible y, por tanto, que no es necesaria la utilización de ninguna técnica de integración de normas como son la analogía y la mayoría de razón: no se transgrede la exacta aplicación de la ley penal (ni en su vertiente de mandato de taxatividad). En efecto, para la exacta aplicación de la ley en materia penal no presentan problema alguno las interpretaciones que, bajo una técnica literal, son plausibles, ya que la prohibición constitucional se localiza en no rebasar el tenor de la literalidad para crear tipos o sanciones penales.²⁹

²⁹ Apoya lo anterior el criterio sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte, contenido en la siguiente tesis: Décima Época. «con número de registro digital:» 2003891. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, Tomo 1, junio de 2013, materia constitucional, Tesis 1a. CXCI/2013 (10a.), página: 604. "ROBO CON VIOLENCIA MORAL. EL ARTÍCULO 225, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL QUE LO PREVÉ, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE MANDATO DE TAXATIVIDAD. El artículo 225, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal, al establecer que la pena impuesta por el delito de robo se incrementará con prisión de dos a seis años, cuando se cometa con violencia moral, no vulnera el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal en su vertiente de mandato de taxatividad, previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del cual deriva que no hay delito ni pena sin ley y, por ende, que se prohíba integrar un delito o una pena por analogía o mayoría de razón. Lo anterior es así, toda vez que el citado precepto legal sí aprecia un grado suficiente en cuanto a la claridad y precisión de la expresión 'violencia moral'; esto es, el destinatario de la norma puede entender la conducta prohibida, específicamente, hacer uso de la fuerza sobre la conciencia de una persona para vencer su resistencia u oposición para vulnerar su patrimonio. En efecto, la palabra 'violencia' se entiende como una acción en la que se hace uso excesivo de la fuerza para vencer la resistencia de alguien o algo. Así, violencia significa la acción de utilizar la fuerza y la intimidación para conseguir algo. Esta definición está en sintonía con un lenguaje más técnico, ya que se ha distinguido que la 'violencia' hace desaparecer la voluntad de la víctima; es decir, la libertad de decisión del sujeto queda eliminada. Incluso en un lenguaje jurídico penal esta palabra se entiende como una fuerza que al ejercerse sobre una persona, le hace perder su capacidad de resistir u oponerse a la acción violenta. Por otra parte, la palabra 'moral' se



Ahora bien, una vez establecido que la norma impugnada no resulta violatoria del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, se procede a realizar el análisis del segundo argumento del accionante tocante a que con la implementación de la locución "*Utilizando violencia*", se limitan los alcances de protección a quien ejerza la actividad periodística o la prerrogativa de libertad de expresión, pues la tipificación del delito no se ajusta al objetivo de salvaguardar los ataques que no sean graves, ya que no contempla las agresiones que no sean violentas, lo que denota la falta de protección por parte del legislador hacia la actividad periodística, para ello, conviene tener presente el texto de los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal:

"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. ..."

"Artículo 7o. Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos

entiende en un lenguaje natural como lo relativo a las normas de conducta sobre el bien y el mal; se dice que ello atañe a la conciencia del hombre en donde, ante la percepción de la existencia de ciertas normas, deriva su obligación de actuar de forma determinada. En su conciencia, se supone, la persona tiene la facultad de elección: libertad para actuar de una manera u otra y decidirse en el sentido que desee y quiera. Dicho lenguaje natural es acorde con un lenguaje más técnico, en el sentido de que la violencia moral es la que se ejerce a través de medios de presión psicológica, que tuercen o desvían la voluntad de la víctima (se constriñe su libertad de obrar). Y en un lenguaje jurídico penal aludir a la 'violencia moral' como medio de comisión del delito de robo, se traduce en sostener que dicho ilícito se cometió prevaleciéndose del uso de la fuerza sobre la psique de la persona del sujeto pasivo.". Amparo directo en revisión 3266/2012. 6 de febrero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.



usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

"Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

Los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información establecidos en los artículos constitucionales transcritos, han sido analizados tanto por el Tribunal Pleno³⁰ como por la Primera Sala³¹ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver distintos asuntos, en los que han señalado que la libertad de expresión y el derecho a la información –centrales en un Estado constitucional democrático de derecho– tienen una doble faceta o dimensión, a saber: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.³²

³⁰ Al resolver la controversia constitucional 61/2005, en la sesión correspondiente al 24 de enero de 2008 y que dio origen a la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, «con número de registro digital: 169574», de rubro: "ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.", así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, en la sesión de siete de diciembre de 2006, de las que derivó la tesis jurisprudencial P./J. 25/2007, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, «con número de registro digital: 172479» que lleva por rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO."

³¹ Al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008, en la sesión correspondiente al 17 de junio de 2009, y que dieron origen, entre otras, a la tesis 1a. CCXVI/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 288, «con número de registro digital: 165758», de rubro: "LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA."

³² En éste y en los tres párrafos siguientes se sigue y se asume lo establecido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008.



Los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén en síntesis, lo siguiente: a) 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; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; d) No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; e) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión; f) los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.

Estos derechos fundamentales, que constituyen pilares fundamentales del Estado democrático de derecho, fueron de los primeros que las declaraciones de derechos incluyeron y hoy en día se encuentran en el núcleo de todos los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país, y en particular en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mejor conocida como el Pacto de San José de Costa Rica,³³ y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁴ Haciendo una síntesis combinada del artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica³⁵ con el artículo 19 del Pacto Internacional

³³ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

³⁴ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

³⁵ Pacto de San José de Costa Rica.

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión.

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



de Derechos Civiles y Políticos,³⁶ obtenemos los siguientes puntos fundamentales:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se rela-

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

³⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Artículo 19.

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."



cionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

f) Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

Entre los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales citados, a continuación destacan dos que son esencialmente relevantes para el análisis jurídico que debemos desarrollar en la presente instancia. El primero de ellos tiene que ver con los sujetos y el contenido de estas libertades. El segundo tiene que ver con los límites que pueden jurídicamente imponerse a estas libertades y con los que, por el contrario, están proscritos.

I. Las diferentes dimensiones del *contenido* de la libertad de expresión pueden ser explicadas y desarrolladas en múltiples dimensiones.



Por ejemplo, y como la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de destacar en reiteradas ocasiones,³⁷ se trata no solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura asimismo, el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho. La libertad de expresión es, efectivamente, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Esta doble dimensión explica asimismo la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente. Ello tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero en especial en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, la misma requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de los mismos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

II. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los Convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a con-

³⁷ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el *Caso Olmedo Bustos y otros Vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.



cluir que se trata de derechos ilimitados. Sin embargo, los textos fundamentales se preocupan por establecer de modo específico cómo deben ser estas limitaciones para poder ser consideradas legítimas.

La primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el primer párrafo del artículo 7o. de la Constitución Federal ("ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta ...") como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana ("[e]l ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas") es la interdicción de la censura previa.

La prohibición de la censura previa, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir el desarrollo de las mismas. El Pacto de San José es uno de los instrumentos más claros respecto de esta cuestión, porque contrapone expresamente el mecanismo de la censura previa a la regla según la cual el ejercicio de la libre expresión y de la libertad de imprenta sólo puede ser sometida a responsabilidades ulteriores.

La prohibición de la censura, en otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a los mismos. Lo que significa e implica es que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad *excluya* sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades –civiles, penales, administrativas– posteriores. **No se trata, pues, de que no se pueda regular el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes.** El *modo de aplicación* de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.



La Convención Americana establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, entran en juego el resto de condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto.³⁸ Así, el artículo 6o. constitucional destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos –“la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa”– a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.³⁹

³⁸ El artículo 6o. establece que “[l]a 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”; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que “[e]s inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones. ...”

³⁹ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o. constitucional parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito de la misma. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6o. con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.



El artículo 7o. de la Constitución Federal, por su parte, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos, las limitaciones a la libertad de expresión al establecer que **la libertad de escribir y publicar escritos** sobre cualquier materia es "inviolable", y que "*ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como un instrumento de delito*" (énfasis añadidos). Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

La Convención Americana, por su parte, impone como "límites de los límites" las siguientes condiciones: a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas; b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley; c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas); d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean "necesarias para asegurar" los mencionados fines.

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

El estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión –por cualquier medio– deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas queda evidenciado, asimismo por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las "restricciones indirectas" a la misma. Ello se hace de modo enfático y directo en la Convención Americana ("[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación



de ideas y opiniones"), y de modo más fragmentario pero no menos inequívoco en nuestra Constitución Federal, que al proscribir la exigencia de fianza a los autores o impresores, al hablar de la imposibilidad de "coartar" la libertad de imprenta, al establecer que en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Así por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades.⁴⁰ En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

En este punto, es importante mencionar que la Primera Sala al resolver el amparo directo 28/2010,⁴¹ sostuvo que de los preceptos señalados se desprende que todas las personas gozan del derecho a la libre expresión, cuyo ejercicio sólo podrá ser restringido mediante la exigencia de responsabilidades ulteriores en aquellos casos en que se afecten los derechos o reputación de terceros, la propia Constitución enuncia expresamente algunos de ellos: el orden público, la vida privada, los derechos de los demás y la moral.⁴²

Que la libertad de expresión y el derecho a la información son dos derechos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional de derecho que tienen una doble faceta: por un lado, en su dimensión individual aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía indi-

⁴⁰ Por ejemplo, la Primera Sala ha desarrollado su doctrina sobre este tema, principalmente, en el amparo directo en revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009, en el amparo directo 28/2010, sentencia de 23 de noviembre de 2011 y en el amparo directo 8/2012, sentencia del 4 de julio de 2012.

⁴¹ Por mayoría de cuatro votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Cossío Díaz, Sánchez Cordero y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴² Amparo directo en revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009, fojas 16 y 17.



vidual, espacios que deben ser respetados y protegidos por el Estado; y por otro, en cuanto a su dimensión social, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.⁴³

Por lo anterior, la libre manifestación y flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida en condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, como un prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento y como presupuesto indispensable de las sociedades políticas abiertas, pluralistas y democráticas.

Respecto a los alcances de la protección constitucional a las ideas que surjan del ejercicio de la libertad de expresión, es importante hacer algunas precisiones:

1o. La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: (i) son difundidas públicamente; y, (ii) con ellas se persigue fomentar un debate público.⁴⁴

No obstante, aun en los casos en que no se cumplen estos requisitos, algunas expresiones pueden contribuir a la efectividad de fines de interés general y de principios constitucionales, sin embargo, no nos hallaríamos en supuestos donde el derecho fundamental alcanzaría su mayor ámbito de protección constitucional.⁴⁵

⁴³ Amparo directo en revisión 2044/2008, sentencia de 17 de junio de 2009, fojas 27 y 28.

⁴⁴ De hecho, existen expresiones que no son parte esencial de una exposición de ideas y que tienen tan poco valor social como parte del camino hacia la verdad, que cualquier beneficio que se obtenga de su pronunciamiento se ve derrotado por el interés social o la protección de otros derechos fundamentales. Al respecto resultan interesantes dos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América: *Case of Chaplinsky v. State of New Hampshire*, 315 U.S. 568, decisión de 9 de marzo de 1942, y *Case of Gertz v. Robert Welch, Inc.*, 418 U.S. 323, decisión del 25 de junio de 1974.

⁴⁵ Ver, por ejemplo, la reciente sentencia del tribunal constitucional, STC 41/2011 de 15 de abril de 2011, F.J. 5o.



2o. Al menos decididamente a partir del amparo directo en revisión 2044/2008,⁴⁶ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión denominó como el "sis-tema dual de protección".⁴⁷

De conformidad con el sistema dual de protección, los límites de crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o **por el rol que desempeñan en una sociedad democrática**, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.

⁴⁶ Incluso dio lugar a las tesis aisladas: 1a. XLIII/2010, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI de marzo de 2010, página 928, «con número de registro digital: 164992» y 1a. CCXIX/2009, de rubro: "DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD. SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 278, «con número de registro digital: 165820» en cuyo texto se retoman los efectos del "sistema dual de protección".

Este estándar, cuyas bases se habían sentado en la jurisprudencia europea, también fue adoptado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque su adopción podría calificarse de "tímida" en tanto que sólo se utiliza la construcción primaria que distingue personajes públicos de los privados, sin que se hayan desarrollado los efectos de dicho sistema, como el estándar de la real malicia. Al respecto, ver Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa*, párrafos 125 y 128; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafo 103.

⁴⁷ La relatoría desarrolló la construcción de este estándar con base en un estudio doctrinal que ha sido incorporado paulatinamente a los ordenamientos legales de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos. Al respecto, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, informe anual de 1999, Capítulo II.B, apartado 1.

En México, además de haber sido recogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este estándar ha empezado a reconocerse en la legislación de la materia, por ejemplo, en la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal de 2006.



Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó en el caso antes citado, que **el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.**⁴⁸ Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública.

3o. En una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.⁴⁹ Esto se debe a que la libertad de expresión es un derecho funcionalmente central en un Estado constitucional y tiene una doble faceta: por un lado, asegura a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, goza de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.⁵⁰

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública.

En este punto también conviene precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso Kimel Vs. Argentina*, en lo que interesa, sostuvo que:

⁴⁸ *Caso Herrera Ulloa*, párr. 129, y *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párrafo 86.

⁴⁹ Tesis aislada 1a. CCXVIII/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 286, «con número de registro digital: 165761» cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD."

⁵⁰ Tesis aislada 1a. CCXVI/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 287, «con número de registro digital: 165760», cuyo rubro es: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL."



"... 52. La Corte ha precisado las condiciones que se deben cumplir al momento de suspender, limitar o restringir los derechos y libertades consagrados en la convención. En particular, ha analizado la suspensión de garantías en estados de excepción y las limitaciones a la libertad de expresión, propiedad privada, libertad de locomoción y libertad personal, entre otros.

"53. Respecto al contenido de la libertad de pensamiento y de expresión, la Corte ha señalado que quienes están bajo la protección de la convención tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social; ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

"54. Sin embargo, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la convención, que prohíbe la censura previa, también prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho. Estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.

"55. Por su parte, el artículo 11 de la convención establece que toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad. Esto implica límites a las injerencias de los particulares y del Estado. Por ello, es legítimo que quien se considere afectado en su honor recurra a los medios judiciales que el Estado disponga para su protección.

"...

"75. El ejercicio de cada derecho fundamental tiene que hacerse con respeto y salvaguarda de los demás derechos fundamentales. En ese proceso de armonización le cabe un papel medular al Estado buscando establecer las responsabilidades y sanciones que fueren necesarias para obtener tal propósito. ...



"76. La Corte ha señalado que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita. La tipificación amplia de delitos de calumnia e injurias puede resultar contraria al principio de intervención mínima y de última ratio del derecho penal. En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. ...

"78. La Corte no estima contraria a la convención cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones, pero esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales. En todo momento la carga de la prueba debe recaer en quien formula la acusación. ...

"79. De otro lado, en el marco de la libertad de información, el tribunal considera que existe un deber del periodista de constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en que fundamenta sus opiniones. Es decir, resulta válido reclamar equidad y diligencia en la confrontación de las fuentes y la búsqueda de información. Esto implica el derecho de las personas a no recibir una versión manipulada de los hechos. En consecuencia, los periodistas tienen el deber de tomar alguna distancia crítica respecto a sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes. ..."

En este sentido, la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.⁵¹

⁵¹ Véase Corte IDH, *Casos Ivcher Bronstein v. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; *"La Última Tentación de Cristo"* (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).



Esta posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la **presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo**, misma que se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.⁵² Este planteamiento es congruente con la prohibición de censura previa que establecen el artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Una vez dicho lo anterior, debe precisarse que el precepto impugnado **no establece una restricción a la libertad de expresión**, sino que por el contrario pretende otorgar una protección más elevada, a aquellos que ejercen el periodismo, por lo que el legislador consideró necesario establecer un tipo penal específico para reprimir aquellas conductas que por medio de la violencia impidan el ejercicio de la actividad periodística; por lo que, no corresponde el análisis estricto de las normas que establecen una restricción al derecho humano en comento, que este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes.

Al efecto, cabe transcribir la parte conducente del dictamen de la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Guanajuato, que dio origen a la norma impugnada:

"... En otro orden de ideas, en nuestro país existe la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la cual tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas **para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como**

⁵² Véase CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, página 10.



consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y **del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, tal como se establece en el artículo primero de esta ley.**

"El derecho a la libertad de expresión ha sido reconocido gradualmente en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como en jurisprudencias y comentarios de diversos órganos de las Naciones Unidas. ..."

Así resulta **infundado** el segundo argumento del accionante en el que refiere que con la implementación de la locución "*Utilizando violencia*", se **limitan los alcances de protección** a quien ejerza la actividad periodística o la prerrogativa de libertad de expresión, ya que la tipificación del delito no se ajusta al objetivo de salvaguardarlo de los ataques que no sean graves o no violentos.

Ello en virtud de que, como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ***el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita***, por lo que, *en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.*

En la misma línea, de esta Suprema Corte, la cual ha sostenido que mediante el derecho penal *se busca sancionar una conducta más compleja, lo cual tiene sentido si se atiende al principio de ultima ratio que opera en materia penal, conforme al cual sólo los ataques a los bienes jurídicos que la sociedad tiene en más alta estima merecen la sanción más grave que se conoce en el orden jurídico nacional.*⁵³

⁵³ Así lo sostuvo la Primera Sala de esta Suprema Corte en la siguiente tesis de jurisprudencia: Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, tesis 1a./J. 26/2013 (10a.). «con número de registro digital: 2003260 y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 729» "DELITOS FISCALES. EL ELEMENTO TÍPICO 'OCULTAR' A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO SE ACREDITA POR EL SOLO HECHO DE QUE EL ACTIVO OMITA DESAHOGAR ÍNTEGRAMENTE LOS REQUERIMIENTOS DE LA AUTORIDAD FISCAL RESPECTO DE SUS REGISTROS CONTABLES, SINO QUE ES NECESARIO QUE DEL CÚMULO PROBATORIO SE ADVIERTA SU MANIFIESTA VOLUNTAD DE IMPEDIR LA CONSULTA. El mencionado artículo establece que se impondrá sanción de tres meses a tres años de prisión a quien oculte, altere o destruya total o parcialmente los sistemas



Así, es evidente que el hecho de que el legislador haya considerado necesario sancionar penalmente sólo aquellas conductas que se lleven a cabo con violencia y que eviten el ejercicio de la actividad periodística, de manera alguna conlleva a que se transgredan los principios y valores que tutelan los referidos artículos constitucionales y convencionales, ya que el legislador, **en ejercicio de su libertad configurativa**, está ampliamente facultado para determinar cuáles conductas deben o no ser sancionadas penalmente, **conforme al principio de ultima ratio que informa la potestad punitiva del Estado**, en cuanto castiga con penas graves **los ataques intolerables** a los bienes jurídicos más importantes.

Sobre esa base, se colige que el precepto normativo impugnado no violenta lo dispuesto en los preceptos que se estiman violados, pues es claro que el legislador no se encuentra constreñido a tipificar penalmente *toda conducta* que

y registros contables, así como la documentación relativa a los asientos respectivos que conforme a las leyes fiscales esté obligado a llevar. Ahora bien, para acreditar el elemento típico 'ocultar', no es suficiente atender al hecho aislado consistente en la omisión de desahogar íntegramente los requerimientos de la autoridad fiscal, sino que es necesario advertir, del cúmulo probatorio, que el activo tiene la clara y manifiesta voluntad de impedir la consulta o examen de los sistemas y registros contables solicitados. En efecto, el Código Fiscal de la Federación, en sus artículos 85 y 86, prevé las infracciones y sanciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria, entre las que se encuentran el hecho de no suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella y, en general, los elementos requeridos para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros. De lo anterior se advierte una diferencia importante entre las conductas sancionadas administrativa y penalmente, pues en el primer caso, la ley castiga sólo la omisión de proporcionar la información a las autoridades fiscales y, en el segundo, la acción u omisión consistente en 'ocultar' dicha documentación. Esto quiere decir que a nivel penal se busca sancionar una conducta más compleja, es decir, toda una estratagema para entorpecer o evitar las facultades de comprobación fiscal, lo cual tiene sentido si se atiende al principio de ultima ratio que opera en materia penal, conforme al cual sólo los ataques a los bienes jurídicos que la sociedad tiene en más alta estima merecen la sanción más grave que se conoce en el orden jurídico nacional; además, si la expresión 'ocultar' se traduce en una acción u omisión tendente a esconder, tapar, no dar a conocer, disfrazar o encubrir a la vista de la autoridad hacendaria la documentación fiscal requerida, con el consecuente resultado de entorpecer o impedir las labores de comprobación, entonces es necesario que el juzgador valore el material probatorio existente que permita concluir que la falta de desahogo de uno solo o de varios requerimientos administrativos es parte de una estrategia tendente a realizar la conducta.". Contradicción de tesis 380/2012. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito. 30 de enero de 2013. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por lo que se refiere a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.



resulte susceptible de transgredir la actividad periodística; máxime que tales acciones u omisiones pueden ser sancionadas por medios menos lesivos o alternativos a la legislación penal.⁵⁴

Máxime si se advierte que, en todo caso la fracción II del artículo 240-d impugnado, a la letra indica:

"Artículo 240-d. Se aplicará de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a quien:

"...

"II. Obstaculice, impida o reprima la libertad de expresión."

⁵⁴ Lo que es acorde con lo determinado por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2014, criterio que se ve reflejado en la siguiente tesis de jurisprudencia: Décima Época, Pleno, jurisprudencia, P./J. 19/2015 (10a.). «con número de registro digital: 2009725, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 286» "DELITOS ELECTORALES. LA SUPRESIÓN DE LA PORCIÓN NORMATIVA 'ORIENTAR EL SENTIDO DEL VOTO' EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL EN ESA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 27 DE JUNIO DE 2014, NO TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO A LA LIBERTAD RELIGIOSA. La eliminación de la referida expresión en el mencionado precepto legal no contraviene el derecho humano a la libertad religiosa reconocido en el artículo 24 de la Ley Fundamental. Lo anterior es así ya que, por una parte, el hecho de que la conducta concerniente a 'orientar el sentido del voto' ya no se encuentre tipificada en el artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, no conlleva a que se transgredan los principios y valores que se tutelan en la referida norma constitucional, pues el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, está ampliamente facultado para determinar las conductas que deben ser sancionadas penalmente, conforme al principio de ultima ratio que informa la potestad punitiva del Estado, en cuanto castiga con penas graves los ataques intolerables a los bienes jurídicos más importantes y, por otra, el legislador no se encuentra constreñido a tipificar penalmente toda conducta que resulte susceptible de transgredir la proscripción constitucional de utilizar los actos públicos de expresión religiosa, con fines políticos de proselitismo o de propaganda política; máxime que tales acciones u omisiones pueden ser sancionadas por medios menos lesivos o alternativos a la legislación penal.". Acción de inconstitucionalidad 50/2014. Partido de la Revolución Democrática. 8 de septiembre de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. José Ramón Cossío Díaz estuvo ausente durante la toma de esta votación. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe de la Paz Varela Domínguez.



Del que se advierte una protección amplia a cualquier de las manifestaciones de la libertad de expresión, penalizando las conductas que simplemente obstaculicen, impidan o repriman la libertad de expresión, sin que se exija que tales conductas deban ser cometidas con violencia.

Además que con la tipificación de la conducta, se busca implementar un mecanismo de protección, prevención o finalizar los actos violentos perpetrados en contra de esa específica colectividad, que por datos históricos y sociales, los indican como grupos en riesgo en ejercicio de su actividad periodística; por lo que, se considera que la norma impugnada es importante para la sociedad, pues está orientada a satisfacer intereses públicos imperativos.

De ahí, que el legislador sí previó una protección del derecho a la libertad de expresión, con la persecución penal de los responsables, al ser fundamental que los periodistas –atendiendo al diverso marco de violencia en el que se encuentran susceptibles– gocen de la protección necesaria para realizar su función informativa a cabalidad.

Así, por las razones apuntadas, al resultar infundados los planteamientos de inconstitucionalidad del artículo 240-d, fracción I, del Código Penal del Estado de Guanajuato, propuestos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que procede es reconocer la validez de la norma impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 240-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato, adicionado mediante Decreto Número 216, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese esta resolución 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, tercero y cuarto relativos, respectivamente, 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 diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones de las páginas treinta y nueve y cuarenta, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 240-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato, adicionado mediante Decreto Número 216, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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



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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 24/2016 (10a.), 1a./J. 45/2015 (10a.), 1a./J. 83/2004 y P. IX/95 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, con número de registro digital: 2011693, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 533, con número de registro digital: 2009405, y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, Octubre de 2004, página 170, con número de registro digital: 180326 y Tomo I, mayo de 1995, página 82, con número de registro digital: 200381, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, 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 149/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diez de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 149/2017 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en la que se reconoció la validez del artículo 240-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato.¹

En efecto, el Tribunal Pleno consideró que el precepto impugnado no es violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, toda vez que la expresión "Utilizando violencia" puede ser válidamente determinada por la autoridad judicial, al tratarse de un elemento normativo de valoración cultural. Asimismo, consideró que el destinatario de la norma puede entender con suficiente precisión la conducta prohibida, pues es claro que lo que está prohibido es

¹ **Artículo 240-d.** Se aplicará de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a quien:

I. Utilizando violencia evite se ejerza la actividad periodística.

II. Obstaculice, impida o reprima la libertad de expresión.

"El presente delito se perseguirá por querrela."



el uso de la fuerza física o moral para evitar que un periodista ejerza su actividad.

Por otra parte, el Tribunal Pleno concluyó que la norma no transgrede la obligación del Estado de perseguir y sancionar los delitos contra la libertad de expresión, en virtud de que el precepto impugnado no establece una restricción a la libertad de expresión, sino que, por el contrario, pretende otorgar una protección más elevada a quienes ejercen el periodismo. Asimismo, el Pleno sostuvo que el legislador, en ejercicio de su libertad configurativa, tiene amplias facultades para determinar qué conductas deben o no ser sancionadas penalmente; por lo que, conforme al principio de *ultima ratio*, no se encuentra constreñido a tipificar penalmente *toda* conducta que pueda afectar la actividad periodística.

En esta línea, el Tribunal Pleno señaló que el hecho de que el legislador hubiera considerado necesario penalizar sólo aquellas conductas que se llevan a cabo con violencia, no implica una violación a la Constitución o los tratados internacionales. Ello, máxime que la diversa fracción II del artículo 240-d² prevé una protección amplia de cualquier manifestación de la libertad de expresión, pues penaliza las conductas que simplemente obstaculicen, impidan o repriman la libertad de expresión, sin exigir que tales conductas deban ser cometidas con violencia.

Presento este voto pues aunque coincido con la validez del precepto impugnado, no comparto todas las consideraciones en las que se apoyó la mayoría.

En particular, difiero de la manera en la que la sentencia se analiza si la norma es compatible con las obligaciones del Estado Mexicano para garantizar y proteger los derechos de las y los periodistas por las razones siguientes:

En primer lugar, considero que el desarrollo que hace la sentencia en las páginas 44 a 57 sobre el contenido de la libertad de expresión y los supuestos en que este derecho puede ser restringido por el Estado es innecesario, pues la norma impugnada no pretende restringir el ejercicio de la libertad de expresión, sino proteger la labor de las y los periodistas. En efecto, como la propia sentencia destaca, en este caso no estamos frente a una norma que busque limitar el ejercicio legítimo de una libertad, sino ante un tipo penal que busca

² "Artículo 240-d.- Se aplicará de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a quien:

"...

"II. Obstaculice, impida o reprima la libertad de expresión. ..."



garantizarla al sancionar conductas que pueden coartar injustificadamente la actividad periodística.

En ese mismo sentido, tampoco comparto la referencia que hace la sentencia a los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Kimel Vs. Argentina*,³ al no ser aplicables en la especie. Efectivamente, dicho precedente se refiere a los supuestos en que puede aplicarse un tipo penal como *límite* al derecho a la libertad de expresión,⁴ mientras que en el caso concreto lo que se analiza es una norma penal cuyo bien jurídico tutelado es precisamente la protección de la libertad de expresión de las y los periodistas.

Por último, considero que la referencia que hace la sentencia en las páginas 62 y 63 al artículo 240-d, fracción II, del Código Penal local⁵ –el cual sanciona con las mismas penas a quien "*Obstaculice, impida o reprima la libertad de expresión*"– con la finalidad de justificar que la regulación prevista en el Código Penal local no es *sub-inclusiva* –en tanto que este último precepto sí ofrece una "protección amplia" de todas las manifestaciones de la libertad de expresión, sin exigir que las mismas sean cometidas con violencia– es problemática por varias razones.

En primer término, me parece que dichas consideraciones resultan contradictorias con el criterio asumido por la propia sentencia en párrafos previos, en donde se afirma que el precepto impugnado no es inconstitucional toda vez que "*el legislador no se encuentra constreñido a tipificar penalmente toda conducta que resulte susceptible de transgredir la actividad periodística*", así como que "*tales acciones pueden ser sancionadas por medios menos lesivos o alternativos a la legislación penal*".

³ Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008, Serie C No. 177, página 63.

⁴ El caso se relaciona con la condena indebida del periodista y escritor Eduardo Kimel por el delito de calumnia por ilegal, innecesaria y desproporcionada. Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de Mayo de 2008, Serie C No. 177, páginas. 67, 76, 80 y 94.

⁵ "Artículo 240-d. Se aplicará de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a quien:

"...

"II. Obstaculice, impida o reprima la libertad de expresión. ..."



En segundo lugar, estimo que la fracción II del mismo artículo 240-d del Código local sí podría vulnerar el principio de taxatividad en materia penal, al no quedar claro cuáles son las conductas efectivamente prohibidas, y en su lugar permitir la criminalización de conductas lícitas. En todo caso, dado que la constitucionalidad de dicha fracción no podía ser analizada en este caso al no haber sido impugnada por la CNDH, considero que no debió utilizarse para justificar la validez del precepto impugnado, a fin de evitar cualquier pronunciamiento que pudiera prejuzgar sobre su constitucionalidad.

En este orden de ideas, considero que para contestar el argumento de la CNDH bastaba con sostener –como lo hace la sentencia en las páginas 61 y 62– que si bien la Constitución y los tratados internacionales conceden una importancia trascendental a la protección del periodismo en una sociedad democrática, el legislador cuenta con amplias facultades para decidir cómo cumplir con dicho deber, por lo que no existe una obligación de sancionar penalmente todo acto que evite el ejercicio de la actividad periodística.

En mi opinión, ello era suficiente para concluir que la fracción I del artículo 240-d es congruente con dichas obligaciones constitucionales e internacionales de protección, ya que establece sanciones contra actos violentos que podrían vulnerar la integridad y vida de las y los periodistas y, por ende, inhibir sus actividades.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 149/2017.

I. Antecedentes.

1. En la sesión de diez de octubre dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 149/2017 por unanimidad de diez votos, en el sentido de declarar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad y reconocer la validez del artículo 240-d, fracción I, del Código Penal del Estado de Guanajuato en su porción normativa "Utilizando violencia".

II. Razones de la mayoría

2. En la ejecutoria se resuelve declarar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad y reconocer la validez del artículo 240-d, fracción I, en



su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato, adicionado mediante Decreto Número 216, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.

3. Para arribar a esa decisión, en la ejecutoria se declaran infundados los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, consistentes, básicamente, en que el precepto impugnado transgrede el principio de taxatividad y, además, que establece una restricción a la libertad de expresión.
4. En relación con el primer alegato, en la ejecutoria se concluye que la porción normativa impugnada cuenta con un grado suficiente de claridad y precisión y es factible obtener su significado sin confusión alguna.
5. En lo concerniente al segundo motivo de inconformidad, en la ejecutoria se afirma que el precepto impugnado no establece una restricción a la libertad de expresión, porque pretende otorgar una protección más elevada a aquellos que ejercen el periodismo, por lo que el legislador consideró necesario establecer un tipo penal específico para reprimir aquellas conductas que, por medio de la violencia, impidan el ejercicio de la actividad periodística.
6. Al respecto, como lo indiqué, comparto el sentido de la resolución de este Pleno; sin embargo, formulo voto concurrente por las razones que enseguida expongo:

III. Razones del disenso.

7. Si bien comparto el sentido de la resolución, emito voto concurrente porque no comparto la parte considerativa de la sentencia en la que se desarrollan las diversas dimensiones del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Si bien es cierto que, tanto el Pleno como la Primera Sala de esta Suprema Corte han sustentado esos criterios en diversas ocasiones, a mi juicio, el desarrollo de las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión resultan innecesarias para resolver el presente asunto, porque el motivo de inconformidad con el que se relaciona finalmente se resuelve bajo argumentos de *ultima ratio*.
8. En conclusión, si bien comparto la decisión final del presente asunto, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición expresada en relación con dicha cuestión.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENERALES E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUGNADOS EN LA DEMANDA (EJECUCIÓN DEL DECRETO 1370, EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUATER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).



VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DEL VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 31/2017. MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: JOSÉ MIGUEL DÍAZ RODRÍGUEZ.

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



VISTOS, los autos, para resolver la controversia constitucional **31/2017**.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada. Por escrito presentado el treinta de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juana Espíndola Milla, con el carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio de Tlalnepantla, Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez del "Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis"; en particular, las fracciones I, III, IV, V y VII, y el último párrafo, todos del artículo 6; así como el numeral 15 Quater, todos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

2. Como autoridades demandadas señaló al Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como al Poder Ejecutivo de la misma entidad federativa.

3. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. La síndica del Municipio actor manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

En su **único concepto de invalidez** sostiene que las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final, todas del artículos 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, son contrarias al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General que establece el principio de libre administración de los Municipios, pues de manera arbitraria disminuye, *de un veintidós a un veinte por ciento*, el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, lo que implica una disminución de hasta un dos por ciento de los ingresos que corresponde a su representada.

El artículo 15 Quater de la ley impugnada es inconstitucional porque con el dos por ciento disminuido, se crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, con el fin de amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de los laudos laborales que han sido emitidos en contra de los Municipios del Estado de Morelos.



La síndica municipal expone que las participaciones federales previstas en la fracción IV del artículo 115 constitucional, han sido motivo de análisis de este Alto Tribunal en diversas ejecutorias, en las que se ha establecido un cúmulo de garantías de carácter económico, tributario y financiero a favor de los Municipios, tendentes al fortalecimiento de su autonomía, a saber: a) principio de libre administración de la hacienda municipal; b) principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento de los recursos que integran su hacienda pública municipal; c) principio de integridad de los recursos municipales; d) derecho de los Municipios a percibir las contribuciones; e) principio de reserva de fuentes de ingresos municipales; f) facultad de los Ayuntamientos para que, en su ámbito territorial, propongan a las Legislaturas Estatales; y, g) facultad de los Municipios para proponer sus leyes de ingresos.

Asimismo, precisa los casos de excepción en los cuales, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta válido afectar las participaciones federales, a saber: i) el pago de obligaciones contraídas por los Municipios previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente; y, ii) por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin; sin embargo, dice, los preceptos cuya invalidez demanda no se encuentran en ninguno de esos casos de excepción.

Sostiene que no existe una norma general que autorice al Congreso del Estado, a disponer del dos por ciento de las participaciones federales destinadas al Municipio de Tlalnepantla, por lo que tal imposición constituye una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos, ya que son los propios Municipios quienes en todo caso deben priorizar la aplicación de los recursos, sin que éstos se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento, las obliguen a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos al de sus necesidades reales.

Aduce que la Federación, al transferir a los Municipios los recursos denominados participaciones federales, debe garantizar a los Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen, caso contrario, se estaría privando a los Municipios de los apoyos necesarios para ejercer sus obligaciones cons-



titudinales, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

Finalmente, aduce que dada la inconstitucionalidad del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, lo procedente es decretar su nulidad.

4. TERCERO.—Artículos que se estiman violados. El precepto que se estima vulnerado es el 115, párrafo primero, y sus fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de treinta de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número **31/2017**; asimismo, remitió el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien fue designada como instructora, en virtud de la conexidad existente con la diversa controversia constitucional **8/2017**, promovida por el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, dado que en ambos se impugna el mismo decreto legislativo.

6. En proveído de uno de febrero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación y dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos, así como el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, sostienen que el Municipio de Tlalnepantla carece de legitimación *ad causam* para incoar esta controversia constitucional, toda vez que desde su perspectiva, carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer, en virtud de que el gobernador de dicho Estado no ha realizado algún acto que invada su órbita competencial.

8. En relación con los conceptos de invalidez manifiestan, en *síntesis*, lo siguiente:



No se viola el derecho a la libre hacienda y administración de los Municipios, contenido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos no es inconstitucional, tomando en consideración que el Decreto 1370 respeta el 20% de las participaciones federales que le corresponde recibir a los Municipios, en términos de lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria ni a la libre administración, pues la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos.

El Decreto 1370 no vulnera los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 115, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, toda vez que el porcentaje del que se duele el Municipio actor no trasciende a su libre disposición, ni mucho menos tiene injerencia en la aplicación de los recursos provenientes de participaciones federales destinados a los Municipios.

El Poder Ejecutivo no pretende determinar el destino o uso que debe dársele a los recursos que le corresponden al Municipio accionante, sino por el contrario, su marco de actuación se circunscribe a aplicar los porcentajes y montos previstos por la normatividad estatal; por tanto, los recursos sobre los cuales debe atenderse el principio de libre hacienda municipal son aquellos que entran y afectan efectivamente su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos.

De acuerdo con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte, al resolver casos semejantes, las participaciones federales únicamente forman parte de la hacienda municipal, hasta que dichos recursos entran y afectan su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos, y es en ese momento cuando el Municipio debe administrarlos libremente, sin que las autoridades federales o estatales puedan impedir ese libre manejo.



El gobernador constitucional, a través de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, ha respetado la autonomía hacendaria municipal, por lo que no existe violación al marco constitucional vigente, ya que ha realizado en tiempo y forma la transferencia de los recursos que, por concepto de participaciones federales le fue autorizado al Municipio de Tlalnepantla, de acuerdo con los porcentajes autorizados con fundamento en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

En la parte considerativa del decreto impugnado se expusieron los motivos por los cuales se justificó la necesidad de crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, haciendo énfasis en la grave situación financiera que enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos, lo que imposibilita que éstos cumplan con acciones de gobierno fundamentales dada la falta de recursos económicos a consecuencia de inadecuadas administraciones, dando como resultado el incumplimiento de resoluciones judiciales que se encuentran en etapa de ejecución y con posibilidad de sanción en caso de incumplimiento, consistente en la destitución, de manera individual o colegiada del Ayuntamiento respectivo.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en el decreto que se impugna, implementaron el Fondo de Reserva para distribución entre los Municipios, con el fin de destinar de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados en su etapa procesal de cumplimiento; ello, al tener en cuenta que existe un elevado riesgo de la destitución de alguno de los miembros de Ayuntamiento, como consecuencia de la problemática del pago de obligaciones derivadas del incumplimiento de laudos de los órganos jurisdiccionales; sobre todo, porque éstos cuentan con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, aplicando diversos medios de apremio, incluso la separación del cargo.

La configuración del fondo en comento se ideó con la finalidad de facilitar y transparentar la disposición y aplicación de los recursos, sin que se afecte la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Ayuntamientos continuarán recibiendo sus participaciones, cuya aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del fondo resultan ser adicionales.



No es inconstitucional el decreto impugnado, pues el fondo no se entrega de manera discrecional ni está sujeto a una autoridad intermedia, en razón de que la autoridad encargada de administrarlo forma parte de la administración estatal.

El citado fondo cubre con los elementos sostenidos por la Suprema Corte para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que se efectuará con base en una fórmula establecida en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y la Ley de Coordinación Fiscal; además, el mecanismo de un fideicomiso evidencia transparencia y certeza en el manejo de los recursos, lo que dota a los Ayuntamientos de mayor seguridad jurídica.

Los recursos orientados al Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, son adicionales a las participaciones que legal y constitucionalmente perciben y corresponden a los treinta y tres Municipios del Estado de Morelos, por tanto, se respeta el artículo 115 constitucional, toda vez que seguirán percibiendo el monto total de las aportaciones que les corresponde.

El porcentaje que el Estado distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales no vulnera el artículo 115 constitucional, pues contrario a lo que manifiesta el Municipio actor, la reducción del porcentaje de las participaciones federales de un veintidós a un veinte por ciento no es inconstitucional, porque dicho porcentaje de ingresos extraordinarios no está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

La determinación de reducir dichos ingresos no infringe precepto constitucional alguno, pues las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración administrativa para distribuir los recursos extraordinarios entre sus Municipios.

Las controversias constitucionales son improcedentes contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez. En este sentido, cita el precedente relativo a la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que se



reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar los artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en cuya resolución, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si bien existe una libre administración de la hacienda municipal, ésta opera de manera exclusiva en relación con los recursos efectivamente percibidos por los Municipios en términos de la normativa correspondiente, y no respecto de aquellos que no le corresponda recibir, en virtud de las normas relativas.

Finalmente, sostiene que la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos respeta el mínimo legalmente protegido del 20%, conforme a lo previsto en el artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los ingresos que se reciben adicionalmente de ese 20%, se trata de ingresos extraordinarios; por tanto, *dice*, se actualiza una causal de improcedencia, máxime que se trata de una situación que ha quedado superada por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. SEXTO.—Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.

El Congreso del Estado, a través de la diputada Beatriz Vicera Alatraste, presidenta de la mesa directiva, manifestó que la controversia constitucional debe sobreseerse, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que el Municipio de Tlalnepantla, Morelos, no cuenta con interés legítimo, pues para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones.

10. En relación con los conceptos de invalidez manifiesta, en *síntesis*, lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con las facultades constitucionales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración del Estado.

En cuanto a los conceptos de invalidez manifestó que éstos son infundados, pues las normas impugnadas no son contrarias al artículo 115, fracción IV, de la Constitución.



Los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes, sino que el sistema que establece es más complejo, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda pública, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan como participaciones federales y otros ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, establece el principio de integridad de los recursos municipales, pues garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los mismos, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

Existe la obligación de la Federación y de los Estados de entregar en forma puntual e íntegra los recursos que corresponden a los Municipios por concepto de participaciones federales, la cual en sí misma lleva inmersa la exigencia de la autoridad estatal de explicar de manera fundada y motivada cómo es que se calcularon los montos respectivos con base en la información pertinente.

Las participaciones federales tienen su razón de ser en la facultad concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, por lo que para evitar una doble tributación, el legislador federal estableció la celebración de convenios; en el caso, el primero de noviembre de mil novecientos setenta y nueve, el Gobierno del Estado de Morelos celebró convenio de adhesión con la Federación, en el que se obligó a no crear impuestos locales y federales que contrariaran al orden federal.

Los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal establecen el destino, plazo y procedimiento para el cálculo y entrega de esas participaciones federales.

Debido a la grave situación financiera que en la actualidad enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos y la aplicación de diversos medios de apre-



mio de los Jueces de Amparo para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, es que existe la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales; fue esa la razón por la que se creó el fondo destinado de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como al pago correspondiente a diversas áreas prioritarias en los términos previstos en el instrumento jurídico correspondiente.

Dicho Fondo deberá operar a través de un fideicomiso público, cuyo comité estará integrado por el Poder Ejecutivo Estatal y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, como el organismo que representará los intereses de los Municipios de la entidad.

El Fondo en comento cubre con los elementos sostenidos por el Máximo Tribunal para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que no son contrarios al artículo 115 constitucional, en virtud de que no afectan los principios de libre administración hacendaria y autonomía municipal, pues no condiciona la disposición de aplicación de los recursos, ni impide que los Municipios la ejerzan.

Es constitucional la conformación del fondo, en virtud de que los recursos no se entregarán de manera discrecional, ni están sujetos a autoridad intermedia, pues será a través del mecanismo financiero denominado fideicomiso, el que se encargará de administrarlo por autoridades de la administración pública estatal y del organismo descentralizado creado constitucionalmente para el fortalecimiento de los propios Municipios.

Concluye que la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no viola el artículo 115 de la Constitución Federal, pues tiene como premisa contar con disposiciones que de manera preventiva atiendan la grave situación financiera que enfrentan actualmente los Municipios derivado del indebido manejo del erario municipal realizado por administraciones municipales anteriores, las cuales derivaron en cuantiosas resoluciones jurisdiccionales en contra de los Ayuntamientos.

11. SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.



12. OCTAVO.—Desistimiento. Por escrito presentado el diecisiete de abril de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juana Espíndola Milla, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Tlalnepantla, Morelos, solicitó se tuviera por desistido al Municipio actor de la presente controversia constitucional.

13. Mediante proveído de dieciocho de abril de dos mil diecisiete, la Ministra instructora no acordó de conformidad la solicitud de desistimiento, pues, en términos del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, era improcedente al haberse impugnado normas generales.

14. NOVENO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria de la materia), en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Tlalnepantla, Estado de Morelos, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

16. SEGUNDO.—Certeza y precisión de la litis. En este apartado se delimitarán los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.



17. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo del artículo 6; y del numeral 15 Quater, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

18. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como normas impugnadas el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del numeral 15 Quater de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

19. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la aplicación del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales que les corresponden.

20. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la aplicación del decreto impugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

21. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia **P./J. 64/2009**, de rubro y texto siguientes:



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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. 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: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 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."¹

22. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,² prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

23. En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y

¹ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.

² **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y."



Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes dos de enero de dos mil diecisiete al lunes trece de febrero del mismo año;**³ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **treinta de enero de dos mil diecisiete,**⁴ es evidente que su presentación fue oportuna.

24. CUARTO.—Legitimación activa y pasiva. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, se procede a analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

25. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,⁵ los Municipios tienen legitimación para promover este medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Tlalnepantla, Morelos, comparece Juana Espíndola Milla, con el carácter de síndica del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita con la constancia de mayoría de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.⁶

26. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos⁷ establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente a

³ Descontándose del cómputo relativo del 23 al 31 de diciembre de 2016, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal; así como los días 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, y el 4 y 5 de febrero, ambos de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

⁴ Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja treinta y ocho del expediente.

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

⁶ Véase la foja 40 del expediente.

⁷ **Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento,



los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ procede reconocer la representación de la síndica del Ayuntamiento de Tlalnepantla, para promover la presente controversia constitucional.

27. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser *también* una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

28. En representación del Poder Ejecutivo comparecen José Anuar González Cianci Pérez, encargado del Despacho de la Consejería Jurídica, y Óscar

procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

⁸ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

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

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

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



Pérez Rodríguez, en su calidad de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos del Estado de Morelos, personalidad que acreditan, el primero, con la copia del Periódico Oficial del Estado de Morelos de nueve de septiembre de dos mil quince,⁹ en la que consta su nombramiento y, el segundo, con la copia certificada de su nombramiento, de uno de diciembre de dos mil dieciséis, otorgado por el primero de los citados.¹⁰

29. Dichos funcionarios están facultados para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, en términos de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, y 16, fracción I, y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos, que establecen que al encargado de despacho de la Consejería Jurídica y al director general de Asuntos Constitucionales y Amparo les corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.

30. En representación del Poder Legislativo comparece la diputada Beatriz Vicera Alariste, presidenta de la mesa directiva del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de se-

⁹ A foja 294 del expediente.

¹⁰ A foja 401 del expediente.

¹¹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional."

"Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."



siones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.¹² Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del presidente de la mesa directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.¹³

31. En virtud de lo expuesto, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.

32. QUINTO.—Causas de improcedencia. En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

33. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Tlalneantla carece de legitimación activa para promoverla; lo anterior, porque *–sostiene–* con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Poder Legislativo del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

34. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues, para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe

¹² De fojas 520 a 569 del expediente.

¹³ Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."



hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

35. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia **P./J. 92/99** de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁴

36. En otra parte de su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos manifestó que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa **15/2013**, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

37. En este punto, si bien la autoridad demandada no expone cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia debería actualizarse, lo cierto es que se refiere a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*".¹⁵

38. Sin embargo, tampoco le asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional **15/2013**, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Re-

¹⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

¹⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



forman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; y 216 por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.¹⁶

39. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, *aquí impugnado*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

40. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁷ respecto del último párrafo del artículo 6, y el diverso 15 Quater, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de la norma derivado de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dicha porción normativa.

41. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se derogaron el último párrafo del artículo 6 y el diverso precepto 15 Quater, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

42. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

¹⁶ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

¹⁷ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS

Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)	(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018)
"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	" Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	" Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)	
"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;	"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;	"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;
"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;
	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)	
"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;	"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;	"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;
	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)	
"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;	"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;	"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;



<p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p> <p>"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. <u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u></p> <p>"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p>	<p>"V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.</p> <p><u>"La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u> Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p>
--	---	--



<p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."</p>
<p>"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p><u>Párrafo derogado mediante reforma publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho.</u></p> <p>(Lo resaltado es propio)</p>

LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS

<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"Artículo 15 Quater. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se</p>	<p>"Artículo 15 Quater."</p> <p>(Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)</p>
---	---



determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

"I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;

"II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

"III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

"IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y

"V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

"El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se regirá en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Dicho monto será administrado por un Fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

"I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;



"II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

"III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

"IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y

"V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

"Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio comité, los que únicamente participarán con voz."

43. Como se puede apreciar, existe un cambio normativo sustantivo en el último párrafo del artículo 6, así como en el diverso 15 Quater, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pues ambas porciones normativas **fueron derogadas**.

44. En efecto, el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establecía que **el dos por ciento** referente



a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del propio precepto normativo, **se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal**, cuestión que fue derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

45. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quarter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**

46. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial **P./J. 25/2016 (10a.)**,¹⁸ que lleva por título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO".

47. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desa-

¹⁸ [Décima Época, registro digital: 2012802, Pleno, Tesis: Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas»]



parecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y, por tanto, la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

48. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.¹⁹

¹⁹ "Cuarta. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios.

"Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"Quinta. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable."

"Sexta. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:



49. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

50. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno considera que es **infundado** el concepto de invalidez expresado por el Municipio de Tlalnepantla, Estado de Morelos, de conformidad a las consideraciones siguientes:

51. En principio, es necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, *aquí impugnado*; así como el texto anterior del mismo precepto, pues su examen comparativo permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha Secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan."

"Séptima. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto."

"Décima. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Número 5350, de 08 de diciembre de 2015."

"Décima primera. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



TEXTO VIGENTE (IMPUGNADO) Lo destacado en negritas corresponde a las porciones legales impugnadas	TEXTO ANTERIOR
<p>"De las Participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el</p>	<p>"De las Participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el</p>



conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."



52. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos pone en evidencia que la reforma consistió *fundamentalmente* en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) fondo general de participaciones; b) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

53. Así, en términos del artículo 6 de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total del Fondo General de Participaciones; el 100% del Fondo de Fomento Municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que, por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

54. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

55. Como se adelantó, son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Consti-



tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.²⁰

56. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

57. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.²¹ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) 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**, que 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. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

²⁰ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

²¹ Lo anterior 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."

Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.²²

d) 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.

e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto 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 *preetiquetación* 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.²³

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁴

²² 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 SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²³ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²⁴ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814 y con número de registro digital: 179065», cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES."



g) 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,²⁵ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional 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; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.²⁶

58. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y en todo caso: a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el

EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

²⁵ 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.

²⁶ Al respecto, también se ha sostenido 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 éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que 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.



cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

59. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.²⁷

60. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

61. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

62. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán

²⁷ Véase la jurisprudencia **P.J.J. 6/2000** de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).".



las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

63. Esta facultad que se otorga a las Legislaturas Locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

64. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."



"Artículo 3o.-A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."



65. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del fondo general de participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que recibían los Estados.

66. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en sus fracciones impugnadas, viola el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

67. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras²⁸, no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que, por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

68. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que, por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

²⁸ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



69. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional **15/2013**,²⁹ en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

70. En otro orden de ideas, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

71. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,³⁰ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

72. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

73. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto

²⁹ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

³⁰ Véase la jurisprudencia (constitucional y administrativa) **P.J.J. 40/2005** «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1023 y con número de registro digital: 178399», de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."



por la Constitución Federal y Local, así como por las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

74. No obstante lo anterior, el Municipio hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

75. Además, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundado**.

76. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia **P./J. 46/2004**, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.";³¹ expresó que de la interpre-

³¹ Jurisprudencia **P./J. 46/2004**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, con número de registro digital: 181288, de



tación 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.

77. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, 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 y, que 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,

rubro y texto: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



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.

78. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que 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.

79. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

80. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que le corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

81. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos**, las cuales fueron modificadas a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

82. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **parcialmente procedente** pero **infundada** la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quater de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.—Se **reconoce la validez** del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—**Publíquese** esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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 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, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quater de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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, 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 al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, y segunda, alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

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.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

II. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN AJUSTAR LAS NORMAS QUE EMITAN AL RESPECTO A LAS BASES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA PARA LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MATERIA DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE QUE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES SE PRESENTEN ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, CONFORME AL MARCO GENERAL APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL



ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES MUNICIPALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA OBLIGACIÓN FIJADA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES PATRIMONIALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VULNERA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. NORMA QUE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES PRESENTADAS ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES Y A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).



TIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 182/2019. MUNICIPIO DE CUILÁPAM DE GUERRERO, OAXACA. 28 DE MAYO DE 2020.
PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA:
NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y acto impugnado.** Por escrito presentado el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosa Alicia Santibáñez Valeriano, ostentándose como síndico municipal del Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

- Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.
- Gobernador del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Del escrito de demanda hecho valer por la parte actora, se desprenden como preceptos constitucionales violados los artículos 16, 108, párrafo quinto, 113 y 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TERCERO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Señala que el primero de enero de dos mil diecinueve, las personas que actualmente integran el Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca, para el trienio dos mil diecinueve dos mil veintiuno, tomaron posesión del cargo.

2. Que todos los concejales y demás miembros administrativos del Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca, presentaron declaración patrimonial, dentro de los sesenta días naturales que conceden las leyes de la materia, en el órgano interno de control, es decir, la Contraloría Municipal del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca.

3. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, fue aprobado por parte de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, una reforma al artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, misma que dispone que todas las declaraciones de situación patrimonial inicial por parte del presidente, síndico, regidores, directores y demás miembros del Ayuntamiento –obligados conforme a la ley– deberán presentarse en el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado y en caso de que el Municipio de que se trate cuente, acorde con el número de población, con un órgano interno de control, éste deberá remitir las declaraciones de los miembros del Ayuntamiento al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

4. La reforma señalada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, siendo ésta autoaplicativa, esto es, que con su sola entrada en vigor causa afectación a los sujetos de derecho público a quienes se encuentra dirigida.

5. Por último y atento a lo anterior, es que se acude a esta instancia, por considerar que la misma invade y afecta la esfera competencial del Ayuntamiento.

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** El síndico municipal del Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca, hizo valer, esencialmente, los argumentos siguientes:



Los actos demandados le causan perjuicio al Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero Oaxaca, atento a que vulneran lo señalado en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, en relación con los numerales 16, 108 y 113 de la Constitución Federal.

Lo anterior, en virtud de que en dos mil quince se reformaron los artículos 108 y 113 de la Constitución Federal, dando lugar al Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, el treinta de junio de dos mil quince fueron reformados los artículos 115 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estableciendo las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, conforme al Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.

Así pues, de la lectura de dichos artículos, se puede apreciar la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por una serie de autoridades del orden federal, cuyo principal objetivo es combatir los hechos de corrupción que pudieran cometer los servidores públicos imponiendo las sanciones, planes, programas y políticas públicas para inhibir los actos de corrupción. En dichas normas se ordena que las entidades federativas creen sus Sistemas Locales de Combate a la Corrupción, con las autoridades homólogas del orden local.

De los artículos constitucionales señalados se desprenden dos cuestiones: la primera que todos los servidores públicos deberán presentar su declaración patrimonial y de intereses, como mecanismo esencial de transparencia y combate a la corrupción; y la segunda, la existencia de órganos internos de control, como primer frente al combate de los hechos y actos de corrupción de los servidores públicos, como ente fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que serán los órganos internos de control quienes reciban las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, en sus diferentes modalidades; y que serán estos órganos, en caso de incumplimiento, quienes inicien los requerimientos y procedimientos disciplinarios correspondientes para imponer sanciones.

Asimismo, establece que la declaración patrimonial podrá ser presentada de forma digital, sin embargo, en caso de los Municipios que no cuentan con



acceso a Internet o la tecnología necesaria, podrán emplear formatos impresos, imponiendo la obligación a los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluidos en el sistema de evolución patrimonial.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de Oaxaca, en el artículo 30 previo a la reforma, establecía que los servidores públicos tenían la obligación de presentar su declaración patrimonial ante sus correspondientes órganos internos de control y éstos serían los encargados de subir las declaraciones a la plataforma digital, para lo cual, podrían celebrar convenios con la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca.

Sin embargo, la reforma aprobada el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, reformó la redacción del artículo en mención y conforme a la nueva configuración, ahora el presidente municipal, síndico, regidores, secretario, tesorero y demás trabajadores de la administración pública municipal, deberán remitir las declaraciones en un lapso de treinta días al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, resulta ser violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, pues la reforma impugnada no es acorde al orden jurídico general establecido para el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales de Combate a la Corrupción, lo que vuelve a la norma infundada e inmotivada. Así pues, el acto reclamado transgrede lo establecido en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que impone la obligación a los servidores públicos de presentar sus declaraciones ante el órgano interno de control, es decir, ante la Contraloría Municipal, según lo dispuesto en los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Ello pues, atendiendo a la nueva redacción, se transgrede directamente lo señalado en los preceptos 32, 33 y 34 de la citada ley general.

Atendiendo a lo anterior, se considera que si los actos reclamados son contrarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, carecen de debida coherencia, así como consistencia y, por ende, se deben considerar



indebidamente fundados y motivados, lo que incide en una vulneración en automático a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

La transgresión formal que realiza el Congreso del Estado de Oaxaca, con el acto reclamado, desnaturaliza la propia esencia de los sistemas señalados; pues los órganos internos de control son los encargados de realizar el control interno de las dependencias de gobierno, a fin de verificar que se cumpla con las metas institucionales, previniendo, investigando y sancionando los hechos de corrupción de acuerdo a su competencia, con la intención de que sea la propia autoridad administrativa la que se autorregule y sancione a sus funcionarios cuando incumplan con la norma, sin que pueda sancionar a servidores públicos de otra dependencia gubernamental, rompiendo con el principio de la autorregulación de control interno de la propia dependencia y que precisamente, en caso de no recibir las declaraciones de situación patrimonial, pueda iniciar la investigación y aplicar la sanción que corresponda.

Señala que los artículos 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establecen la Contraloría Municipal para aquellos Municipios con una población mayor a veinte mil habitantes, y para aquellos con una población menor, prevé a la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, otorgándole las facultades de control antes señaladas. Asimismo, aduce que dicha ley, en atención a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, instituyó un órgano interno de control como parte integrante de la administración pública municipal, la cual también viene concedida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los numerales 32, 33 y 34.

Por ello, considera que el acto reclamado, al establecer que los servidores públicos deben presentar su declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, evidentemente invade la esfera competencial que le está reservado al órgano administrativo del Ayuntamiento o administración pública municipal y no al órgano administrativo estatal y, por ende, vulnera los ya referidos artículos 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal y 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.



QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el expediente 182/2019; asimismo, ordenó remitir el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de diez de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas, a fin de que formularan su contestación, requirió que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, dio vista a la Fiscalía General y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal de la República, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil diecinueve, se tuvo al consejero jurídico del Poder Ejecutivo de Oaxaca, en representación del titular de ese poder, contestando la demanda de controversia constitucional **de manera extemporánea.**

Lo anterior, en virtud de que el plazo transcurrió del veinticuatro de mayo al cuatro de julio de dos mil diecinueve y el oficio se presentó el ocho de julio siguiente. De ahí que su presentación se considere fuera del término legal.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** El Congreso del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

La reforma efectuada al artículo 30, que se controvierte, no vulnera el ámbito competencial del Ayuntamiento del Municipio de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca.

Lo anterior, pues tanto del dictamen de treinta de enero de dos mil diecinueve, emitido por la Comisión Permanente de Transparencia, Acceso a la Información y Congreso Abierto, por el que se determina procedente reformar el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, como de la iniciativa con proyecto de decreto, de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, en la que se propone reformar el citado artículo, se advierten los fines que sustentan dicha reforma, consistentes en dotar al



Congreso Estatal, a través de su órgano interno de control, de la facultad de revisión de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos municipales, con el único propósito de fortalecer el Sistema Estatal de Fiscalización y Combate a la Corrupción; por lo que no se lesiona el ámbito competencial de su Municipio.

Aclara que el artículo tercero transitorio del Decreto 584 impugnado establece que se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente decreto, aun cuando no estén expresamente derogadas, por lo que la facultad que tenía la Contraloría Municipal para recibir las declaraciones patrimoniales, en términos del artículo 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, fue derogada.

Por último, estima que con la reforma efectuada a la norma de referencia no se rebasa la facultad configurativa que constitucionalmente tiene encomendado para legislar en la materia.

OCTAVO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—**Audiencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos, haciéndose constar que las partes no los formularon y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con



lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, 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, por tratarse de un conflicto suscitado entre el Estado de Oaxaca y el Municipio de Cuilápam de Guerrero, de ese mismo Estado, en el que se impugna una norma de carácter de general.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El 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 Mexicanos¹ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, el Municipio actor impugna el Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.

Por tanto, si el decreto impugnado fue publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Local, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **veintidós de marzo al ocho de mayo de dos mil diecinueve**. Debiendo descontarse los días sábados y domingos por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del diecisiete al diecinueve de abril de la

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

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



propia anualidad, de conformidad con el inciso n) del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013 de este Tribunal Pleno.

Por lo que si la presentación de la demanda se efectuó el **ocho de mayo de ese año**, es indudable que resulta **oportuna**.

TERCERO.—Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,² el Municipio de Cuilápam, de Guerrero, perteneciente al Estado de Oaxaca, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece Rosa Alicia Santibáñez Valeriano, con el carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio actor, cargo que acredita con copia certificada de la credencial que la acredita como síndico municipal, expedida por la Secretaría General del Gobierno del Estado de Oaxaca, así como copias certificadas de las actas de sesión extraordinaria de uno y dos de enero de dos mil diecinueve, en la que tomó protesta de su cargo como concejal y se le refiere como titular de la sindicatura.³

Al respecto, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca⁴ establece que los síndicos serán los representantes jurídicos del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ procede reconocer la representación del síndico del Ayuntamiento

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

"I. De las controversias constitucionales que, 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."

³ De las fojas 24 a 35 del expediente.

⁴ "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: (Reformada, P.O. 9 de mayo de 2015)

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."

⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:



de Cuilápam de Guerrero, Estado de Oaxaca, para promover la presente controversia constitucional.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca tiene legitimación pasiva en la presente controversia, por ser a quien se le atribuye uno de los actos impugnados, no obstante lo anterior, no es necesario analizar la representación de la autoridad demandada, en virtud de que la contestación de la demanda fue presentada de forma extemporánea.

Atento a lo anterior, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

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

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

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



Estados Unidos Mexicanos, se presume como cierto el hecho señalado en la demanda atribuido directamente al Poder Ejecutivo, es decir, la publicación del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.

b) Poder Legislativo del Estado de Oaxaca

En representación del poder demandado compareció Laura Estrada Mauro, presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, cargo que acredita con la copia certificada del acta de quince de noviembre de dos mil dieciocho, de sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, del primer año de ejercicio legal de dicha Legislatura, en la que se tomó protesta a los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Oaxaca.⁶

Dicho lo anterior, la funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 49, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.⁷

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y tener por contestada la demanda por persona legitimada para ello.

QUINTO.—Causas de improcedencia. Este Tribunal Pleno advierte que no existe motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio la existencia de alguna, por lo que se procede al estudio de fondo del asunto.

SEXTO.—Estudio de fondo. El Municipio actor impugna el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto 584, publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

⁶ Fojas 83 a 30 del expediente.

⁷ "Artículo 49. Son atribuciones de la presidencia de la Jucopo: ... III. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno."



El citado artículo establece lo siguiente:

"Artículo 30. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y **ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos**, en los términos previstos en la presente ley y la ley general. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Los servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pública estatal, las citadas declaraciones se presentarán **ante la secretaría**. Los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**. Para efectos de lo anterior, dichos poderes, organismos, podrán celebrar convenios con la secretaría para el uso de las plataformas tecnológicas de esta última.

"Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.

"Asimismo, los servidores públicos deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación en la materia."

Del artículo impugnado se desprende, por un lado, que **todos los servidores públicos de Oaxaca**, están obligados a presentar las declaraciones de situación **patrimonial y de intereses** ante la secretaría o **su respectivo órgano interno de control en los términos previstos** en esa ley y **en la ley general**; **asimismo**, que deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Por otra parte, precisa que tales declaraciones, tratándose de servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pública estatal, se presentarán **ante la secretaría**; mientras que las de los que pertenezcan a los Poderes Legislativo y Judicial y a los organismos constitucionales autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**.



Por último, establece en la porción impugnada que, **tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.**

Al respecto, el Municipio actor señala que la norma impugnada: (i) transgrede directamente los artículos, 16, 115, fracción II, segundo párrafo, 108 y 113 de la Constitución Federal, así como los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; (ii) viola el principio de seguridad jurídica, atendiendo a que carece de una debida motivación y fundamentación, al no ser congruente y coherente; y, (iii) vulnera la autonomía municipal, esto en virtud de que impone la obligación a los servidores públicos municipales de presentar la declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, lo que impide que sea el propio órgano interno del Ayuntamiento el que pueda iniciar la investigación e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos, los artículos 108, 109, fracción III, 113 y 73, fracciones XXIV y XXIX-V, que a la letra indican:

"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.

"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 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

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



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

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

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

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

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

(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 adminis-



trativas 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."

"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;**

"...

(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.**"



En relación con los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, se destaca que se encuentran ubicados en el título cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Así pues, el artículo 108 prescribe que para efectos de responsabilidad administrativa, se entienden como servidores públicos –entre otros– toda persona que, en general, desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el ámbito federal y, en esos mismos términos, las Constituciones Estatales deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidores públicos en las entidades federativas y los Municipios, **quienes estarán obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.**

El último párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional, prevé expresamente que los entes públicos estatales y **municipales**, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, **contarán con órganos internos de control**, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

El artículo 113 de la Constitución Federal establece que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, **conforme a las bases y principios ahí establecidos para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.** Asimismo, señala que las entidades federativas deberán establecer sistemas locales de anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades de las entidades federativas.

Cabe destacar que las normas transcritas fueron reformadas el veintisiete de mayo de dos mil quince, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción.



La cual fue analizada por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016 y 30/2016 y su acumulada;⁸ así como las controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016;⁹ señalando que el régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción,¹⁰ como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.¹¹

En este punto, se hizo referencia al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional en comento y que, en la parte que interesa, dice:

"... Décima cuarta. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

⁸ Resueltas por unanimidad de diez votos las dos primeras y por unanimidad de once votos la última.

⁹ Resueltas por mayoría de ocho votos y unanimidad de diez votos respecto de los actos impugnados.

¹⁰ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "... **la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.**"

¹¹ "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."



"En efecto, es menester contar con **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión **deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos** hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"...

"Décima quinta. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante **una propuesta de un Sistema Nacional**. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de 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'. En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales**.

"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones **homólogas**



correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. ..."

De lo que se tiene que el Constituyente Permanente estimó necesario contar con un marco normativo de **carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno, de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

En las resoluciones señaladas se destacó la modificación a la fracción XXIV y adición a la XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme a lo cual, se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) 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.

Al respecto, como se dijo, se subrayó que en los artículos transitorios de la reforma se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, partiendo de la base de que **para lograr la coordinación del sistema anticorrupción** o la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, **se requería la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes**.



En ese sentido, se sostuvo, **la emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes** en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, **así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas.**

En el régimen transitorio, específicamente en los artículos quinto y **séptimo**,¹² se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor de las leyes generales en mención. Así, se otorgó a la mecánica transicional la característica de que los artículos que constituyen **la base sustantiva constitucional de las leyes generales**, no entrarían en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entrarían en vigor de modo simultáneo.

Lo anterior, con la finalidad de **asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales**, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, **se ajusten y adecuen** no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, **sino también al contenido de las leyes generales, a fin de brindar seguridad jurídica y que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada** desde un inicio.

A mayor referencia, se destacó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción, en el que se señala lo siguiente:

¹² "**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."



"Como ya fue dicho, la corrupción como fenómeno social no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación.

"Es así como se propone **la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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.

"...

"El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta comisión dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"...

"Esto es, el Sistema Nacional de Fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal **que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción**, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

"...

"Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy



claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

"...

"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anti-corrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"...

"Como ya ha sido expuesto, **el sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción.** No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, **se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen. ..."**

Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en lo siguiente:

"También **cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal,** las entidades federativas **deberán prever que todo ente público cuente con un órgano interno de control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autori-



dad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito."¹³

Ahora, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo primero transitorio.¹⁴

A las cuales, las Legislaturas Locales deben ajustar las normas que emitan al respecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en precedentes, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa, conforme a las bases de la rectoría, como para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional.

Lo que incide en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno, conforme a la legislación general expedida por el Congreso de la Unión, pues de lo contrario, se violentan las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, y generaría una distorsión en la mecánica establecida por la Constitución Federal.

Desde esta perspectiva, resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas no se ajusten a lo previsto en las

¹³ Página 433 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

¹⁴ **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. ..."

Cabe señalar que si bien, de conformidad con el artículo tercero transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso."



leyes generales respectivas, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

Así, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, el que los legisladores locales modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales.

Una vez dicho lo anterior, debe precisarse que, en lo que a este asunto interesa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 1 y 2, en concordancia con las disposiciones constitucionales señaladas en párrafos anteriores, establece que tiene por objeto, distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables a partir de las **bases generales para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.**

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

"Artículo 2. **Son objeto de la presente ley:**

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;

"II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;



"III. Establecer las sanciones por la Comisión de Faltas de Particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

"V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público."

Asimismo, las fracciones XXI, XXV y XXVI del artículo 3 de la ley en comento disponen que:

"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

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

"...

"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

Destacando que los órganos internos de control son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos; que son servidores públicos las personas



que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; y que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Por otra parte, los artículos 8, 9, fracción II, 10, 11, 15, 17 a 19 y 26 a 29¹⁵ establecen que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en

¹⁵ "Artículo 8. Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta ley.

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

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

"I. Las secretarías;

"II. Los órganos internos de control; ..."

"Artículo 10. Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

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

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

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

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

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

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



la Federación, las entidades federativas y los Municipios; siendo autoridades facultadas para aplicar la ley, entre otros, los órganos internos de control.

Que las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas; además,

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

"Título segundo

"Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas

"Capítulo I

"Mecanismos generales de prevención

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

"En la implementación de las acciones referidas, los órganos internos de control de la administración pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos generales que emitan las secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los órganos constitucionales autónomos, los órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados."

"Artículo 18. Los órganos internos de control deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas que hayan implementado conforme a este capítulo y proponer, en su caso, las modificaciones que resulten procedentes, informando de ello a la secretaría en los términos que ésta establezca."

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

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

"Capítulo III

"De los instrumentos de rendición de cuentas

"Sección primera

"Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

"Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción."



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

Por su parte, la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el

"Artículo 27. La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

"La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

"En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

"En el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta ley.

"Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas."

"Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas."

"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."



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

Igualmente que, para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción; y, los órganos internos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas.

En el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, contenido en el capítulo III del título primero del libro primero se señala que:

- La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La Plataforma digital nacional contará, además, con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.



- En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

Por otra parte, en el propio capítulo aludido se precisa lo relativo a la presentación de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal en los artículos 30 a 48, de los cuales, por su importancia en este asunto, conviene transcribir los siguientes:

"Artículo 30. Las secretarías y **los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.**"

"Artículo 31. Las secretarías, **así como los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los CONF a su cargo. **Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente ley.** Para tales efectos, las secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos."

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control, **todos los servidores públicos**, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."



"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"La secretaría o **los órganos internos de control, según corresponda, podrán solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del impuesto sobre la renta del año que corresponda**, si éstos estuvieren obligados a presentarla o, en su caso, de la constancia de percepciones y retenciones que les hubieren emitido alguno de los entes públicos, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

"Si transcurridos los plazos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación por presunta responsabilidad por la Comisión de las Faltas Administrativas correspondientes y se requerirá por escrito al declarante el cumplimiento de dicha obligación.

"Tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I y II de este artículo, en caso de que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere notificado el requerimiento al declarante, las secretarías o los órganos internos de control, según corresponda, declararán que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular del ente público correspondiente para separar del cargo al servidor público.

"El incumplimiento por no separar del cargo al servidor público por parte del titular de alguno de los entes públicos, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley.

"Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción III de este artículo, se inhabilitará al infractor de tres meses a un año.



"Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el título segundo del libro segundo de esta ley."

"Artículo 34. Las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica. **En el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, siendo responsabilidad de los órganos internos de control y las secretarías verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.**

"Las secretarías tendrán a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevarán el control de dichos medios.

"Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta ley.

"Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente título, son documentos públicos aquellos que emita la secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

"Los servidores públicos competentes para recabar las declaraciones patrimoniales deberán resguardar la información a la que accedan observando lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."

"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.



"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."

"Artículo 36. Las secretarías y los órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes."

"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las secretarías y los órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las secretarías y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público. ..."

"Artículo 38. Los declarantes estarán obligados a proporcionar a las secretarías y los órganos internos de control, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.

"Sólo los titulares de las secretarías o los servidores públicos en quien deleguen esta facultad podrán solicitar a las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal, o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios."

"Artículo 41. Las secretarías y los órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión."



"Sección sexta
"De la declaración de intereses

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley.

"Al efecto, las secretarías y los órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

En los que se precisa, en lo que al caso interesa, la obligación de **los órganos internos de control de realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**.

Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés**, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos **órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.

Puntualiza que las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica y **en el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, teniendo responsabilidad los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la**



información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.

Subrayando que es facultad de tales órganos internos **para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes**, en caso de que la declaración de situación patrimonial refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable, solicitará sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento y, de no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, procederán a integrar el expediente correspondiente y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Por último, que, en el caso de la declaración de intereses, tales **órganos internos se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema** de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Por otra parte, en concordancia con lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en sus artículos 49, fracción I y 51,¹⁶ establece que la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional

¹⁶ "Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

"I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

"II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;

"III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;

"IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;

"V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y

"VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones."

"Artículo 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"El Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta ley."



y contará, entre otros, con el sistema de evolución patrimonial, **de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal**, el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados; el Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema de Denuncias Públicas de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción. Asimismo, que los Sistemas de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses **operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

Al respecto, se considera importante señalar que, en la exposición de motivos que dio origen a la expedición de citada la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se hizo la siguiente referencia:

"Toda vez que los Órganos Internos de Control (OIC) realizarán su investigación en el ámbito interno del propio ente público al cual se encuentran adscritos, se establece que esta etapa se realizará bajo el principio de secrecía, la cual es responsabilidad de mantener al propio órgano investigador y se hace extensiva a los funcionarios públicos del propio ente público que tengan conocimiento de la existencia de la indagatoria, cuando el OIC les requiera información y los aperciba de la secrecía en que debe mantenerse la propia investigación. Esto con la finalidad de asegurar la eficacia de la misma y evitar que los elementos probatorios puedan ser destruidos, alterados u ocultados.

"Con esta última finalidad, se faculta al OIC para requerir el aseguramiento de documentos, archivos, objetos y demás elementos probatorios que sean necesarios para determinación de las responsabilidades correspondientes.

"En acatamiento de la reforma constitucional, los OIC en el ejercicio de sus facultades indagatorias no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario, bursátil y fiscal. No les serán oponibles tampoco las reservas de información conforme a lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia. Por tanto, se dispone que las autoridades y los particulares que tengan en su poder información de este tipo la entreguen al OIC cuando así se les requiera y deberán cumplir la secrecía de la investigación en los términos que se les aperciba.

"Se establece que la investigación del OIC deberá realizarse de manera exhaustiva, lo que implica que éste deberá realizar todas las diligencias nece-



sarias para determinar o deslindar las responsabilidades administrativas que correspondan. Para esto se le otorga un plazo razonable de hasta seis meses para completar su investigación.

"Esta etapa concluye con la emisión del acuerdo respectivo, que puede ser de inexistencia de responsabilidad administrativa o de probable existencia de la falta administrativa. Este último da inicio a la siguiente etapa del proceso, que es la de sustanciación.

"Cabe resaltar que esta iniciativa establece de manera novedosa que el acuerdo de inexistencia de responsabilidad podrá ser impugnado mediante el juicio de amparo indirecto por el quejoso, el denunciante o por un integrante del Comité de Participación Ciudadana."

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, se señaló que:

"Asimismo, **la iniciativa señala que las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el registro la información correspondiente a los servidores públicos a su cargo; y verificarán la situación o posible actualización de un conflicto de interés**, por lo que llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos servidores públicos.

"Al respecto, la iniciativa dispone que **todos los servidores públicos** estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, **ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control**. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: ..."

En este punto, es relevante hacer referencia al trabajo legislativo que dio origen a la reforma constitucional de mayo de dos mil quince, pues en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, a que ya se ha hecho referencia, en lo concerniente a los órganos internos de control, en el que se señaló lo siguiente:



"Una vez analizados los mecanismos externos de combate a la corrupción, el dictamen propone **fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles internos. Con la aprobación de las modificaciones establecidas, los entes públicos federales, estatales y municipales, así como del Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, tendrán órganos internos de control facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;** para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución."

De lo anterior se desprende que, como lo estableció el Constituyente Permanente a nivel nacional se implementó un sistema articulado anticorrupción, en el cual se pretende **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional.

Pues como se previó en la Constitución Federal, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, destacando que las entidades federativas deben establecer sistemas locales de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes generales, para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.**

Asimismo, de las disposiciones de la Constitución Federal se advierte que el Constituyente Permanente consideró necesario para la exitosa implementación del sistema anticorrupción, que todo servidor público de las entidades federativas y **los Municipios**, estuviera obligado a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Por otra parte, preceptúa, en el artículo 109, de manera destacada, que los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que



tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Lo que hace evidente que dentro del sistema anticorrupción, la Constitución Federal se concibe de manera predominante la actuación de los tres niveles de gobierno, **respetando sus respectivas competencias**; asimismo, se considera de manera relevante a los Municipios como un nivel que constituye el primer eslabón en el entramado gubernamental con su propio gobierno, funcionarios que lo integran y normatividad.

Lo que es acorde, con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, respecto del cual este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversos precedentes, destacando la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, y otras controversias,¹⁷ en la que la Corte explicó, de manera muy completa, los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, entre los puntos que es conveniente destacar, de lo dicho en la citada resolución, está el que subraya la necesidad de hablar, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, de la existencia de un orden jurídico municipal, **independiente de los órdenes jurídicos estatal** y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Este punto central quedó plasmado en la siguiente tesis:

"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO.—A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres

¹⁷ Las que llamamos controversias análogas a la de Pachuca de Soto, son la controversia constitucional 25/2001, interpuesta por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués (todos del Estado de Querétaro) y la controversia constitucional 12/2001, interpuesta por el Municipio de Tulancingo de Bravo (Estado de Hidalgo). Todas ellas fueron resueltas por el Pleno en la sesión pública de siete de julio de dos mil cinco.



los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la de 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', **lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.**¹⁸

Esta conceptualización se asienta fundamentalmente en la previsión constitucional, según la cual, los Ayuntamientos son órganos de gobierno, en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, y **en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas**, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas establece el diseño de dicho sistema articulado anticorrupción en el ámbito de las responsabilidades administrativas, en el que se coloca a los órganos internos de control en un lugar neurálgico, al ser las responsables de implementar los meca-

¹⁸ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 134/2005, visible en la página 2070 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, «con número de registro digital: 176928». Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez."



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

Y en el caso específico del Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal, dichos órganos tienen la obligación de **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el Sistema de Evolución Patrimonial, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**. Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Así, los **órganos internos son los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.

Siendo precisa la ley general que, en el caso de los Municipios, las declaraciones deberán presentarse ante el órgano interno, el cual, en el caso de que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, **teniendo responsabilidad los órganos internos** de verificar que tales formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, de puntualizar sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.



Advirtiéndose que, una vez que el órgano interno, en ejercicio de sus facultades, determina la existencia de faltas graves, serán las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas las competentes para investigar y sustanciar el procedimiento, pero si detecta posibles **faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control**, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Conforme a lo anterior, los órganos internos de control juegan un papel de mayor relevancia, siendo éstos los medios para cumplir en primera instancia, en cada uno de los órdenes de gobierno con las obligaciones de combate a la corrupción y responsabilidad administrativa.

Hasta aquí lo expuesto, se advierte la fuerza de los órganos internos de control a fin de cumplir con los objetivos establecidos constitucionalmente en materia anticorrupción, así como la **importancia de la homologación de los sistemas anticorrupción federal, estatal y municipales, para el correcto combate; así como la coordinación en todos los niveles de gobierno**, esto es, la necesidad de que exista armonía entre las disposiciones que rigen a nivel federal, local y municipal, y que competen a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como organismos constitucionalmente autónomos; para lo cual **se deben ajustar a las leyes generales que establecen las bases y principios que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción**.

Así, del marco general normativo se advierte la intención del legislador al configurar las reglas para dar cumplimiento a la obligación por parte de todos los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, es que las mismas se presenten ante las secretarías u órganos internos de control correspondiente, es decir, ante **el organismo con facultades en materia de responsabilidades administrativas, que forma parte del ente de gobierno al que el servidor público obligado se encuentra adscrito**; en el caso, específicamente ante el órgano de control interno de los Municipios, los cuales constituyen un nivel de gobierno independiente y autónomo del Gobierno Estatal.

Ahora, en la Constitución del Estado de Oaxaca, en su artículo 120, relativo a las *"responsabilidades de los servidores públicos del Estado y patrimonial del Estado de los Municipios"*, se establece:



"Título séptimo

"De las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Patrimonial del Estado y los Municipios.

(Reformado, P.O. 30 de junio de 2015)

"Artículo 120. El Sistema Estatal de Combate a la Corrupción 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:

(Reformada, P.O. 1 de agosto de 2018)

"I. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca; así como por un representante de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia 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 federal y municipal;

"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.

(Reformado, P.O. 21 de septiembre de 2017)

"**Los órganos de control interno de los** poderes, organismos autónomos y **Municipios**, así como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, desarrollarán programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2018)

"Las autoridades del Estado y de los Municipios colaborarán y prestarán auxilio a los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos, así como de la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, en materia de combate a la corrupción en los términos que fije la ley.

"La 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. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

En la que se prevé, acorde con lo que establece la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la existencia de **órganos de control interno municipales**, los cuales se prevén como parte del sistema nacional anticorrupción, con facultades específicas.

En ese sentido, el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se adicionó al título sexto de Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el capítulo IV Bis, titulado **Del Órgano interno de control municipal**, el cual, en la parte que interesa dice:

"Capítulo IV Bis
"Del órgano interno de control municipal

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Bis. Las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales estarán a cargo de un órgano interno de control municipal, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal.

"El órgano interno municipal es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad."

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Ter. **Los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los Comités de Contraloría Social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio.

"En los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información**, la comisión que se acuerde en sesión de Cabildo o el Ayuntamiento y el tesorero municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 de la presente ley."



(Adicionada con los artículos que la integran, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Sección primera

"De la Contraloría Municipal

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Quáter. La Contraloría Interna Municipal, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. La revisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, para verificar que se haya recibido, recaudado, administrado, ejercido y aplicado los recursos económicos que conforme a los diversos ordenamientos legales y normatividades le corresponden al Municipio;

"II. Vigilar que el patrimonio municipal esté debidamente resguardado, valuado y registrado en el sistema de contabilidad municipal y se refleje en los estados financieros del Municipio y demás informes que deban de emitirse de conformidad con la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"III. Comprobar que todos los ingresos y egresos del Municipio, estén debidamente comprobados, justificados y registrados en el sistema de contabilidad gubernamental y se reflejen en los estados financieros e informes que deban emitirse periódicamente de conformidad con las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"IV. Vigilar que se cumpla con la Ley de Ingresos del Municipio y el presupuesto anual de egresos del Municipio, realizando un análisis de las desviaciones detectadas y en su caso emitir las recomendaciones que procedan a las áreas implicadas.

"V. Establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción;

"VI. Ordenar y realizar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, con el propósito de proponer medidas correctivas



en sus operaciones y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, así como corroborar la correcta aplicación de los recursos provenientes de programas federales, estatales y los concertados con la Federación conforme a sus reglas de operación;

"VII. Vigilar que los recursos financieros destinados a la ejecución de programas, prestación de servicios y la administración municipal, sean enfocados a los objetivos propuestos y se apliquen con oportunidad, eficacia honestidad, transparencia y rendición de cuentas;

"VIII. Vigilar que la Tesorería Municipal y demás áreas implicadas cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes;

"IX. Supervisar que la ejecución de los convenios celebrados entre el Ayuntamiento del Municipio con el Gobierno del Estado y con la Federación se cumplan en sus términos acordados;

"X. Evaluar, supervisar, verificar, física y financieramente, el avance e información de los programas e inversión y obra pública, así como la aplicación de los recursos a ellos destinados, autorizados previamente y conforme a las disposiciones legales en la materia;

"XI. Revisar y auditar la ejecución física y financiera de los programas de inversión y obra pública, que se realicen en el Municipio con recursos propios o con recursos provenientes de convenios con el Estado, con la Federación o de cualquier otra índole;

(Reformada, P.O. 3 de agosto de 2019)

"XII. Vigilar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca;

"XIII. Supervisar que los proveedores de bienes y servicios, y contratistas, cumplan lo estipulado en los contratos que celebren con el Ayuntamiento del Municipio o sus dependencias y entidades;



"XIV. Participar en las licitaciones públicas convocadas para seleccionar a los proveedores de bienes, servicios y obras públicas, con el objeto de vigilar y validar que los procedimientos para las adjudicaciones que se asignen, se realicen con estricto apego a las leyes y demás ordenamientos legales aplicables.

"XV. Recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca;

"XVI. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en los términos de las disposiciones legales, aplicando en su caso, las responsabilidades en que incurran los funcionarios e imponer la sanción correspondiente;

"XVII. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de la administración pública municipal, en los términos de la presente ley y demás disposiciones legales aplicables;

"XVIII. Vigilar que la prestación de los servicios públicos sea conforme a los principios de legalidad, transparencia, honradez e imparcialidad, y atender e investigar las quejas, denuncias, peticiones, recomendaciones y sugerencias que presente cualquier interesado en relación con las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias, y entidades de la administración pública municipal, e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y, en su caso, fincar responsabilidades administrativas, para imponer sanciones de acuerdo con las disposiciones aplicables;

"XIX. Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación, presupuesto y especificaciones convenidas, debiendo supervisar desde la contratación, autorización y anticipo de pago de estimaciones, hasta su finiquito y entrega, sin demérito de la responsabilidad directa del responsable de la obra pública municipal.

"XX. Vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad admi-



nistrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas;

"XXI. Llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados;

"XXII. Llevar el registro y control de los proveedores, contratistas y particulares que hayan sido sancionados;

"XXIII. Imponer las sanciones que conforme a derecho procedan;

"XXIV. Formar parte del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio y sancionar en su caso a los servidores públicos, que por negligencia u omisión incumplan con dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública o de protección de datos personales o con las resoluciones emitidas por el órgano local y federal garantes de este derecho o los tribunales federales;

"XXV. Vigilar que las dependencias y entidades municipales, cumplan para la celebración de sus contratos con lo dispuesto en las leyes y normatividad aplicable;

"XXVI. Informar permanentemente al Ayuntamiento del resultado de las evaluaciones y auditorías realizadas, y proponer las medidas correctivas que procedan;

"XXVII. Fomentar entre los servidores públicos municipales, la cultura de la legalidad, ética y calidad en el servicio público, a través de programas y acciones para la atención eficiente y de calidad, que el Ayuntamiento, sus dependencias y entidades de la administración pública municipal deban proporcionar a la ciudadanía;

"XXVIII. Cumplir con la (sic) obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamien-



tos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal; y,

"XXIX. Las demás que en el ámbito de su competencia le confieran el Ayuntamiento y demás disposiciones legales aplicables."

De los que se desprende que las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales **estarán a cargo de un órgano interno de control municipal**, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal; asimismo, que **los Municipios con población de veinte mil habitantes o más deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio. Mientras que en los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información**.

Por otra parte, se establecen las **atribuciones de la Contraloría Interna Municipal, como órgano de control interno municipal**, entre las que se encuentran establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción; recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca; así como vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales y, en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas y llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados; asimismo,



cumplir con las obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal.

Atento a lo anterior, es claro que **el legislador del Estado de Oaxaca**, al reformar el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, **mediante la expedición del Decreto 584, no se ajustó al contenido de la Ley General de Responsabilidades**, habida cuenta que el objetivo de que las Legislaturas Locales expidan leyes en la materia de responsabilidad administrativa, es precisamente crear un sistema homogéneo –Sistema Nacional Anticorrupción– que permita la cooperación en todos los niveles de gobierno: es decir, federal, local y municipal; para lo cual resulta fundamental, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, que se ajusten a las disposiciones no sólo constitucionales, sino a las leyes de carácter general, que, por su naturaleza, pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos y cuyo origen tienen lugar en cláusulas constitucionales, **en el caso específico, en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Carta Magna y en los transitorios**, y que, por tanto, deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.¹⁹

¹⁹ Es aplicable la siguiente tesis: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas,



Máxime que la norma impugnada establece, en la primera parte del párrafo primero, que las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, se deberán presentar bajo protesta de decir verdad, ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, lo cual resulte acorde con las normas marco establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin embargo, más adelante, esto es, en el segundo párrafo, señala que, **tratándose de los servidores públicos municipales, deberán presentarse ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.**

Debe destacarse que el artículo 3, fracciones XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, por órganos internos de control, se establece que las unidades administrativas facultadas para aplicar las leyes en **materia de responsabilidades de servidores públicos;** y por secretarías, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción XXVII dispone que por servidores públicos, se entenderán las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución de Oaxaca; precepto normativo que, a su vez, reputa con ese carácter a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública municipal –entre otros–, quienes se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Dichas normas resultan ser una copia ajustada de las definiciones establecidas tanto en el artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como en el artículo 8 de la Constitución Federal, que establece quienes tienen el carácter de servidores públicos.

A mayor referencia, a continuación las normas comentadas, que son del tenor siguiente:

deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”. [TA] Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, tesis P. VII/2007, página 5, «con número de registro digital: 172739».



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
<p>"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.</p> <p>...</p> <p>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."</p>	<p>"Artículo 115. 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, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la Administración Pública Municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>...</p> <p>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."</p>
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca
<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes</p>	<p>Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>"XXIII. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes</p>



<p>públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;</p>	<p>públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;</p>	<p>XXVI. Secretaría: La Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca;</p>
<p>XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."</p>	<p>XXVII. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Local; ..."</p>

En suma, este Tribunal Pleno considera que el artículo 30 de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca resulta **contrario a los artículos 108, 109, 113, 115 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal**; pues atendiendo a lo expuesto en párrafos anteriores, se advierte que la norma **no es acorde al marco general** que se desprende de dichos artículos constitucionales y que concretamente fueron plasmados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el cual fue desarrollado para crear un Sistema Nacional Anticorrupción homogéneo en todos los niveles de gobierno, es decir, federal, local y municipal.

Con lo cual, la previsión constitucional, en el sentido de contar con un sistema articulado anticorrupción, se debían **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional, en el que las entidades federativas deben ajustar sus sistemas de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes generales para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.**



En tanto se desconoce el papel y facultades que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevén hacia los órganos internos de control en el Sistema Nacional Anticorrupción, pues a éstos corresponde en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**. Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos **órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el Sistema de Evolución Patrimonial**, de Declaración de Intereses y Constancia de Presentación de Declaración Fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo y, en el caso de los Municipios específicamente verificar que los formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses; asimismo, se puntualizan sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Con lo que se violenta la previsión expresa contenida, en el artículo 109 de la Constitución Federal, en el sentido de que los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Vulnerándose también, como lo aduce el Municipio actor, la autonomía e independencia que respecto de los Gobiernos Estatales se reconoce en el artículo 115 de la Constitución Federal, como un orden jurídico, **independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal**, y no incluido en el primero.



Por lo expuesto, se declara la invalidez del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, en el párrafo segundo, que señala: "Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de Policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado."

En atención a la invalidez decretada, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ procede **extender la invalidez** del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, publicado mediante Decreto 584 en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, **al artículo cuarto transitorio** del Decreto 584 referido, debido a que su validez depende de la validez del artículo declarado inválido, en tanto señala:

"Cuarto. Las declaraciones presentadas ante los órganos internos de control de los Municipios **deberán ser remitidas en un plazo no mayor de 30 días** al Órgano Interno de Control del H. Congreso del Estado de Oaxaca."

Destacando que si bien podría considerarse que el plazo de treinta días a que alude el artículo transcrito ha transcurrido, si se toma en cuenta la fecha de entrada en vigor del decreto aludido (22 de marzo de 2019) y, por ende, ya cumplió el objeto para el cual se emitió; lo cierto es que no se tiene certeza de que en realidad se haya cumplido por parte del órgano interno del Municipio actor lo establecido en dicho precepto. Y, por tanto, procede declarar su invalidez.

²⁰ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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



Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del **segundo párrafo** del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, conforme a lo establecido en el considerando sexto de esta ejecutoria y, por extensión, la del artículo transitorio cuarto del referido decreto; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos señalados en el considerando séptimo de la presente decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 2020.

La tesis de jurisprudencia P./J. 100/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, con número de registro digital: 193258.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 182/2019, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio mayoritario que no se comparte	De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable exclusivamente al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.
Motivo del disenso	La invalidez decretada en la presente controversia constitucional debió tener efectos generales, es decir, no sólo entre las partes de la controversia constitucional, sino para todos los Municipios del Estado de Oaxaca (más de 500).



Si bien comparto la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, así como la del artículo cuarto transitorio –por extensión– del referido decreto,¹ difiero de los efectos que se dan en la sentencia.

En efecto, no comparto el criterio mayoritario de que la invalidez decretada sólo surta efectos para el Municipio de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca, y no comprenda a los otros 569 Municipios restantes del Estado de Oaxaca.

En primer lugar, considero que la expresión "***En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.***"; contenida tanto en el último párrafo de la

¹ 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

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

"...

"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



fracción I del artículo 105² de la Constitución Federal, así como en el último párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,³ en los cuales se funda la ejecutoria para declarar los efectos relativos de la ejecutoria, se refiere a actos concretos reclamados en vía de controversia constitucional y no a leyes generales, como en este caso es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, impugnada. Por lo que resulta ilógico que en estos casos la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación produzca una diferencia de trato entre todos los Municipios de una entidad federativa, como si la prevalencia del orden constitucional sólo fuera privilegio de quienes tuvieron la asesoría suficiente para demandar su restablecimiento.

En segundo lugar, si se toma en cuenta que la declaración de invalidez por parte de este Tribunal Pleno fue unánime, no existe justificación alguna para que dicha norma, que es claramente inconstitucional, sólo surta sus efectos para la parte que accionó esta controversia constitucional y, por otro lado, siga generando perjuicios en contra de los demás Municipios que conforman el Estado que no la controvertieron.

De ahí que no comparta la decisión mayoritaria de los efectos de la sentencia en los términos precisados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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."

³ "Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

II. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN AJUSTAR LAS NORMAS QUE EMITAN AL RESPECTO A LAS BASES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA PARA LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MATERIA DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE QUE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES SE PRESENTEN ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, CONFORME AL MARCO GENERAL APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL



DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES MUNICIPALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA OBLIGACIÓN FIJADA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES PATRIMONIALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VULNERA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. NORMA QUE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES PRESENTADAS ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES Y A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30,



PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 183/2019. MUNICIPIO DE SANTA CRUZ ZENZONTEPEC, OAXACA. 28 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y acto impugnado.** Por escrito presentado el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Margarito Hernández Pacheco, ostentándose como síndico municipal del Ayuntamiento de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

- Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.
- Gobernador del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Del escrito de demanda hecho valer por la parte actora, se desprenden como preceptos constitucionales violados los artículos 16, 108, párrafo quinto, 113 y 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TERCERO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Señala que, el primero de enero de dos mil diecisiete, las personas que actualmente integran el Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca (sic), para el trienio dos mil diecisiete dos mil diecinueve, tomaron posesión del cargo.

2. Que todos los concejales y demás miembros administrativos del Ayuntamiento de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca, presentaron declaración patrimonial, dentro de los sesenta días naturales que conceden las leyes de la materia, en el órgano interno de control, es decir, la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información del Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca.

3. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, fue aprobado por parte de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, una reforma al artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, misma que dispone que todas las declaraciones de situación patrimonial inicial por parte del presidente, síndico, regidores, directores y demás miembros del Ayuntamiento —obligados conforme a la ley— deberán presentarse en el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado y en caso que el Municipio de que se trate cuente, acorde con el número de población, con un órgano interno de control, éste deberá remitir las declaraciones de los miembros del Ayuntamiento al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

4. La reforma señalada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, siendo ésta autoaplicativa, esto es, que con su sola entrada en vigor causa afectación a los sujetos de derecho público a quienes se encuentra dirigida.

5. Por último y atento a lo anterior, es que se acude a esta instancia por considerar que la misma invade y afecta la esfera competencial del Ayuntamiento.

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** El síndico municipal del Ayuntamiento de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca, hizo valer, esencialmente lo argumentos siguientes:



Los actos demandados le causan perjuicio al Ayuntamiento de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca, atento a que vulneran lo señalado en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, en relación con los numerales 16, 108 y 113, de la Constitución Federal.

Lo anterior en virtud de que, en dos mil quince se reformaron los artículos 108 y 113 de la Constitución Federal, dando lugar al Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, el treinta de junio de dos mil quince, fueron reformados los artículos 115 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estableciendo las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, conforme al Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.

Así pues, de la lectura de dichos artículos, se puede apreciar la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por una serie de autoridades del orden federal, cuyo principal objetivo es combatir los hechos de corrupción que pudieran cometer los servidores públicos imponiendo las sanciones, planes, programas y políticas públicas para inhibir los actos de corrupción. En dichas normas se ordena que las entidades federativas creen sus Sistemas Locales de Combate a la Corrupción, con las autoridades homólogas del orden local.

De los artículos constitucionales señalados, se desprenden dos cuestiones: la primera que todos los servidores públicos deberán presentar su declaración patrimonial y de intereses como mecanismo esencial de transparencia y combate a la corrupción; y segunda, la existencia de órganos internos de control, como primer frente al combate de los hechos y actos de corrupción de los servidores públicos, como ente fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que serán los órganos internos de control quienes reciban las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, en sus diferentes modalidades; y que serán estos órganos, en caso de incumplimiento, quienes inicien los requerimientos y procedimientos disciplinarios correspondientes para imponer sanciones.



Asimismo, establece que la declaración patrimonial podrá ser presentada de forma digital, sin embargo, en caso de los Municipios que no cuentan con acceso a internet o la tecnología necesaria, podrán emplear formatos impresos, imponiendo la obligación a los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluidos en el sistema de evolución patrimonial.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de Oaxaca, en el artículo 30, previo a la reforma, establecía que los servidores públicos tenían la obligación de presentar su declaración patrimonial ante sus correspondientes órganos internos de control, y éstos serían los encargados de subir las declaraciones a la plataforma digital, para lo cual podrían celebrar convenios con la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca.

Sin embargo, la reforma aprobada el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, reformó la redacción del artículo en mención y conforme a la nueva configuración, ahora el presidente municipal, síndico, regidores, secretario, tesorero y demás trabajadores de la administración pública municipal, deberá remitir las declaraciones en un lapso de treinta días al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, resulta ser violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, pues la reforma impugnada no es acorde al orden jurídico general establecido para el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales de Combate a la Corrupción, lo que vuelve a la norma infundada e inmotivada. Así pues, el acto reclamado transgrede lo establecido en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que impone la obligación a los servidores públicos de presentar sus declaraciones ante el órgano interno de control, es decir, ante la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, según lo dispuesto en los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Ello pues, atendiendo a la nueva redacción se transgrede directamente lo señalado en los preceptos 32, 33 y 34 de la ley general.



Atendiendo a lo anterior, se considera que si los actos reclamados son contrarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, carecen de debida coherencia y consistencia y, por ende, se deben considerar indebidamente fundados y motivados, lo que incide en una vulneración en automático a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

La transgresión formal que realiza el Congreso del Estado de Oaxaca, con el acto reclamado desnaturaliza la propia esencia de los Sistemas señalados; pues los órganos internos de control, son los encargados de realizar el control interno de las dependencias de gobierno a fin de verificar que se cumplan con las metas institucionales, previniendo, investigando y sancionando los hechos de corrupción de acuerdo a su competencia, con la intención de que sea la propia autoridad administrativa la que se autorregule y sancione a sus funcionarios cuando incumplan con la norma, sin que pueda sancionar a servidores públicos de otra dependencia gubernamental, rompiendo con el principio de la autorregulación de control interno de la propia dependencia y que precisamente, en caso de no recibir las declaraciones de situación patrimonial, pueda iniciar la investigación y aplicar la sanción que corresponda.

Señala que los artículos 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establecen la Contraloría Municipal para aquellos Municipios con una población mayor a veinte mil habitantes y, para aquellos con una población menor, prevé a la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, otorgándoles las facultades de control antes señaladas. Asimismo aduce, que dicha ley en atención a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, instituyó un órgano interno de control como parte integrante de la administración pública municipal, la cual también viene concedida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en los numerales 32, 33 y 34.

Por ello, considera que el acto reclamado, al establecer que los servidores públicos deben presentar su declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, evidentemente invade la esfera competencial que le está reservado al órgano administrativo del Ayuntamiento o administración pública municipal y no al órgano administrativo estatal



y, por ende, vulnera los ya referidos artículos 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal y, 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el expediente 183/2019; asimismo, ordenó remitir el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de diez de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación, requirió que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil diecinueve, se tuvo al consejero jurídico el Poder Ejecutivo de Oaxaca, en representación del titular de ese poder, contestando la demanda de controversia constitucional **de manera extemporánea.**

Lo anterior, en virtud de que, el plazo transcurrió del veinticuatro de mayo al cuatro de julio de dos mil diecinueve y el oficio se presentó el ocho de julio siguiente. De ahí que, su presentación se considere fuera del término legal.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** El Congreso del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

La reforma efectuada al artículo 30, que se controvierte, no vulnera el ámbito competencial del Ayuntamiento del Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca.

Lo anterior pues, tanto del dictamen de treinta de enero de dos mil diecinueve, emitido por la Comisión Permanente de Transparencia, Acceso a la Información y Congreso Abierto, por el que se determina procedente reformar



el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, como de la iniciativa con proyecto de decreto, de veintuno de enero de dos mil diecinueve, en la que se propone reformar el citado artículo, se advierten los fines que sustentan dicha reforma, consistentes en dotar al Congreso Estatal, a través de su órgano interno de control, de la facultad de revisión de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos municipales, con el único propósito de fortalecer el Sistema Estatal de Fiscalización y Combate a la Corrupción; por lo que no se lesiona el ámbito competencial de su Municipio.

Aclara, que el artículo tercero transitorio del Decreto 584 impugnado, establece que se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente decreto, aun cuando no estén expresamente derogadas, por lo que la facultad que tenía la Contraloría Municipal para recibir las declaraciones patrimoniales en términos del artículo 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, fue derogada.

Por último, estima que con la reforma efectuada a la norma de referencia, no se rebasa la facultad configurativa que constitucionalmente tiene encomendado para legislar en la materia.

OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos haciéndose constar que las partes no los formularon y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia



constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, 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, por tratarse de un conflicto suscitado entre el Estado de Oaxaca y el Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, de ese mismo Estado, en el que se impugna una norma de carácter general.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El 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,¹ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, el Municipio actor impugna el Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.

Por tanto, si el decreto impugnado fue publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Local, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **veintidós de marzo al ocho de mayo de dos**

¹ Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

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



mil diecinueve. Debiendo descontarse los sábados y domingos por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del diecisiete al diecinueve del abril de la propia anualidad de conformidad con el inciso n) del Acuerdo Primero Número 18/2013 de este Tribunal Pleno.

Por lo que, si la presentación de la demanda se efectuó el **ocho de mayo de ese año**, es indudable que resulta **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,² el Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, perteneciente al Estado de Oaxaca, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece Margarito Hernández Pacheco, con el carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio actor, cargo que acredita con copia certificada de la credencial que lo señala como síndico municipal, expedida por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, así como con copia certificada de su nombramiento por parte del presidente municipal de Santa Cruz Zenzontepec, Filemón Hernández Bautista, de fecha uno de enero de dos mil diecisiete.³

Al respecto, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca⁴ establece que los síndicos serán los representantes jurídicos del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

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

"I. De las controversias constitucionales que, 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."

³ De foja 26 y 28 del expediente.

⁴ Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: (Reformada, P.O. 9 de mayo de 2015)

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte. ..."



Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ procede reconocer la representación del síndico del Ayuntamiento de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca, para promover la presente controversia constitucional.

CUARTO.—Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte, sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca tiene legitimación pasiva en la presente controversia, por ser a quien se le atribuye uno de los actos impugnados, no obstante lo anterior, no es necesario analizar la representación de la autoridad demandada, en virtud de que la contestación de la demanda fue presentada de forma extemporánea.

⁵ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

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

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

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



Atento a lo anterior, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presume como cierto el hecho señalado en la demanda atribuido directamente al Poder Ejecutivo, a decir la publicación del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.

b) Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

En representación del poder demandado compareció Laura Estrada Mauro, presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, cargo que acredita con la copia certificada del acta del quince de noviembre de dos mil dieciocho, de sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal de dicha Legislatura, en la que se tomó protesta a los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Oaxaca.⁶

Dicho lo anterior, la funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 49, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.⁷

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y tener por contestada la demanda por persona legitimada para ello.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Este Tribunal Pleno advierte que no existe motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio la existencia de alguna, por lo que se procede al estudio de fondo del asunto.

⁶ Fojas 83 a 30 del expediente.

⁷ "Artículo 49. Son atribuciones de la presidencia de la Jucopo:

"...

"III. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno."



SEXTO.—**Estudio de fondo.** El Municipio actor impugna el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto 584, publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

El citado artículo establece lo siguiente:

"**Artículo 30.** Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y **ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos**, en los términos previstos en la presente ley y la ley general. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Los servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pública estatal, las citadas declaraciones se presentarán **ante la secretaría**. Los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**. Para efectos de lo anterior, dichos poderes, organismos, podrán celebrar convenios con la secretaría para el uso de las plataformas tecnológicas de esta última.

Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.

"Asimismo, los servidores públicos deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación en la materia."

Del artículo impugnado, se desprende por un lado que, **todos los servidores públicos de Oaxaca**, están obligados a presentar las declaraciones de situación **patrimonial y de intereses** ante la secretaría o **su respectivo órgano interno de control en los términos previstos** en esa ley y **en la ley general; asimismo**, que deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Por otra parte, precisa que tales declaraciones tratándose de servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración



pública estatal, se presentarán **ante la secretaría**; mientras que las de los que pertenezcan a los Poderes Legislativo y Judicial, y a los organismos constitucionales autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**.

Por último, establece en la porción impugnada que, **tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado**.

Al respecto, el Municipio actor, señala que la norma impugnada: (i) transgrede directamente los artículos, 16, 115, fracción II, segundo párrafo, 108 y 113 de la Constitución Federal, así como los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; (ii) viola el principio de seguridad jurídica, atendiendo a que carece de una debida motivación y fundamentación al no ser congruente y coherente; y, (iii) vulnera la autonomía municipal, esto en virtud de que impone la obligación a los servidores públicos municipales de presentar la declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, lo que impide que sea el propio órgano interno del Ayuntamiento el que pueda iniciar la investigación e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos los artículos 108, 109, fracción III, 113 y 73, fracciones XXIV y XXIX-V, que a la letra indican:

"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 Mexicana, 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 demás demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

"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 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

" ...



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

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

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

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

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



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

(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."

"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;**



"...

(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.**"

En relación con los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, se destaca que se encuentran ubicados en el título cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Así pues, el artículo 108, prescribe que para efectos de responsabilidad administrativa, se entienden como servidores públicos –entre otros– toda persona que en general desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el ámbito federal y en esos mismos términos, las Constituciones Estatales, deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidores públicos en las entidades federativas y los Municipios, **quienes estarán obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.**

El último párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional, prevé expresamente que los entes públicos estatales y **municipales**, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, **contarán con órganos internos de control**, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

El artículo 113 de la Constitución Federal, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia de coordinación entre las autoridades de



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

Cabe destacar que las normas transcritas fueron reformadas el veintisiete de mayo de dos mil quince, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción.

La cual fue analizada por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016 y 30/2016 y su acumulada;⁸ así como las controversias constitucionales 76/2015 y 12/2016;⁹ señalando que el régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia, **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo, parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción,¹⁰ como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.¹¹

⁸ Resueltas por unanimidad de 10 votos las dos primeras y por unanimidad de 11 votos la última.

⁹ Resueltas por mayoría de 8 votos y unanimidad de 10 votos respecto de los actos impugnados.

¹⁰ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "... **la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.**"

¹¹ "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."



En este punto, se hizo referencia, al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional en comento y, que en la parte que interesa dice:

"...

"Décima cuarta. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

"En efecto, es menester contar con **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión **deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos** hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"...

"Décima quinta. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante



una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de 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'. En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.**

"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones **homólogas** correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. ..."

De lo que se tiene que, el Constituyente Permanente, estimó necesario contar con un marco normativo de **carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual, debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno, de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

En las resoluciones señaladas se destacó la modificación a la fracción XXIV y adición a la XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme a lo cual, se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la ley



general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) 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.

Al respecto, como se dijo, se subrayó que en los artículos transitorios de la reforma, se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, partiendo de la base de que **para lograr la coordinación del sistema anticorrupción** o la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, **se requería la emisión por parte del Congreso de la Unión de las Leyes Generales correspondientes**.

En ese sentido, se sostuvo, **la emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes** en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, **así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas**.

En el régimen transitorio, específicamente en los artículos quinto y séptimo,¹² se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor

¹² **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."



de las leyes generales en mención. Así, se otorgó a la mecánica transicional la característica de que los artículos que constituyen **la base sustantiva constitucional de las leyes generales**, no entrarían en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entrarían en vigor de modo simultáneo.

Lo anterior, con la finalidad de **asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales**, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, **se ajusten y adecuen** no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, **sino también al contenido de las leyes generales, a fin de brindar seguridad jurídica y que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada** desde un inicio.

A mayor referencia, se destacó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción en el que se señala lo siguiente:

"Como ya fue dicho, la corrupción como fenómeno social no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación.

"Es así como se propone **la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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.

"...

"El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora



conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"...

"Esto es, el sistema nacional de fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un sub-sistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal **que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción**, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

"...

"Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

"...

"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"...



"Como ya ha sido expuesto, **el Sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción.** No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, **se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen. ..."**

Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en lo siguiente:

"También **cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal,** las entidades federativas **deberán prever que todo ente público cuente con un órgano interno de control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito."¹³

Ahora, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo primero transitorio.¹⁴

¹³ Página 433 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, Sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

¹⁴ "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."



A las cuales, las Legislaturas Locales deben ajustar las normas que emitan al respecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en precedentes, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa, conforme a las bases de la rectoría, como para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional.

Lo que incide, en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción, para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno, conforme a la legislación general expedida por el Congreso de la Unión, pues de lo contrario, se violentan las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, y generaría una distorsión en la mecánica establecida por la Constitución Federal.

Desde esta perspectiva, resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas no se ajusten a lo previsto en las leyes generales respectivas, pues en ellas se contiene las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

Así, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, el que los legisladores locales modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales.

Una vez dicho lo anterior, debe precisarse que, en lo que a este asunto interesa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 1 y 2, en concordancia con las disposiciones constitucionales señaladas en párrafos anteriores, establece que tiene por objeto, distribuir competencias entre

Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo tercero transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso.



los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables a partir de las **bases generales para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.**

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

"Artículo 2. **Son objeto de la presente ley:**

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;

"II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

"V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público."

Asimismo, las fracciones XXI, XXV y XXVI del artículo 3 de la ley en comento, disponen que:



"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

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

"...

"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

Destacando que los órganos internos de control son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos; que son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; y, que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Por otra parte, los artículos 8, 9, fracción II, 10, 11, 15, 17 a 19 y 26 a 29,¹⁵ establecen que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y

¹⁵ "Artículo 8. Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta ley.



principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los Municipios; siendo autoridades facultadas para aplicar la ley, entre otros, los órganos internos de control.

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

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

"I. Las secretarías;

"II. Los órganos internos de control."

"Artículo 10. Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

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

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

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

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

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

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

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

Título segundo

Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas

Capítulo I

Mecanismos generales de prevención

"Artículo 15. Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y **los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas**



Que las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas; además

les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

"En la implementación de las acciones referidas, los órganos internos de control de la administración pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos generales que emitan las secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los órganos constitucionales autónomos, los órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados."

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

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

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

Capítulo III

De los instrumentos de rendición de cuentas

Sección primera

Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

"Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción."

"Artículo 27. La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción."

"La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción."



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

Por su parte, la Auditoría Superior y las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, precisando que en caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de Fiscalización Superior de

"En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

"En el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta ley.

"Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas."

"Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas."

"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."



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

Igualmente que, para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción; y, los órganos internos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas.

En el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, contenido en el capítulo III del título primero del libro primero, se señala que:

- La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.



- La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

Por otra parte, en el propio capítulo aludido, se precisa lo relativo a la presentación de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal en los artículos 30 a 48, de los cuales por su importancia en este asunto, conviene transcribir los siguientes:

"Artículo 30. Las secretarías y los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda."

"Artículo 31. las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo. Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente ley. Para tales efectos, las secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o



documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos. ..."

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control, **todos los servidores públicos**, en los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"La secretaría o **los órganos internos de control, según corresponda, podrán solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del impuesto sobre la renta del año que corresponda**, si éstos estuvieren obligados a presentarla o, en su caso, de la constancia de percepciones y retenciones que les hubieren emitido alguno de los entes públicos, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

"Si transcurridos los plazos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación por presunta responsabilidad por la comisión de las faltas administrativas correspondientes y se requerirá por escrito al declarante el cumplimiento de dicha obligación.

"Tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I y II de este artículo, en caso de que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere notificado el requerimiento al declarante, las secretarías o los órganos internos de control, según corresponda, declararán que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular del ente público correspondiente para separar del cargo al servidor público.



"El incumplimiento por no separar del cargo al servidor público por parte del titular de alguno de los entes públicos, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley.

"Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción III de este artículo, se inhabilitará al infractor de tres meses a un año.

"Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el título segundo del libro segundo de esta ley."

"Artículo 34. Las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica. **En el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, siendo responsabilidad de los órganos inter-nos de control y las secretarías verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.**

"Las secretarías tendrán a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevarán el control de dichos medios.

"Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta ley.

"Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente título, son documentos públicos aquellos que emita la secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.



"Los servidores públicos competentes para recabar las declaraciones patrimoniales deberán resguardar la información a la que accedan observando lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."

"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición."

"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."

"Artículo 36. Las secretarías y **los órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes.**"

"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las secretarías y **los órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las secretarías y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público. ...**"

"Artículo 38. Los declarantes estarán obligados a proporcionar a las secretarías y los órganos internos de control, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos."

"Sólo los titulares de las secretarías o los servidores públicos en quien deleguen esta facultad podrán solicitar a las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal, o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios."



"Artículo 41. Las secretarías y los órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquéllos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión."

"Sección sexta

"De la declaración de intereses

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley.

"Al efecto, las secretarías y los órganos internos de control se encargan de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

En los que se precisa, en lo que al caso interesa, la obligación de **los órganos internos de control de realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda.**

Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés**, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos **órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.



Puntualiza que, las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica y **en el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, teniendo responsabilidad los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.**

Subrayando que es facultad de tales órganos internos **para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes**, en caso de que la declaración de situación patrimonial refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable, solicitará sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento y, de no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, procederán a integrar el expediente correspondiente y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Por último que, en el caso de la declaración de intereses tales **órganos internos se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema** de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Por otra parte, en concordancia con lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en sus artículos 49, fracción I y 51,¹⁶ establece que la

¹⁶ "Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

"I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

"II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;

"III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;

"IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;

"V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y

"VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones."



Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional, estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, entre otros, con el sistema de evolución patrimonial, **de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal**, el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización y el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción. Asimismo, que, los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses **operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

Al respecto, se considera importante señalar que, en la exposición de motivos que dio origen a la expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se hizo la siguiente referencia:

"Toda vez que los Órganos Internos de Control (OIC) realizarán su investigación en el ámbito interno del propio ente público al cual se encuentran adscritos, se establece que esta etapa se realizará bajo el principio de secrecía, la cual es responsabilidad de mantener al propio órgano investigador y se hace extensiva a los funcionarios públicos del propio ente público que tengan conocimiento de la existencia de la indagatoria, cuando el OIC les requiera información y los aperciba de la secrecía en que debe mantenerse la propia investigación. Esto con la finalidad asegurar la eficacia de la misma y evitar que los elementos probatorios puedan ser destruidos, alterados u ocultados.

"Con la ésta última finalidad, se faculta al OIC para requerir el aseguramiento de documentos, archivos, objetos y demás elementos probatorios que sean necesarios para determinación de las responsabilidades correspondientes.

"Artículo 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"El Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta ley."



"En acatamiento de la reforma constitucional, los OIC en el ejercicio de sus facultades indagatorias no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario, bursátil y fiscal. No les serán oponibles tampoco las reservas de información conforme a lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia. Por tanto, se dispone que las autoridades y los particulares que tengan en su poder información de este tipo la entreguen al OIC cuando así se les requiera y deberán cumplir la secrecía de la investigación en los términos que se les aperciba.

"Se establece que la investigación del OIC deberá realizarse de manera exhaustiva, lo que implica que éste deberá realizar todas las diligencias necesarias determinar o deslindar las responsabilidades administrativas que correspondan. Para esto se le otorga un plazo razonable de hasta seis meses para completar su investigación.

"Esta etapa concluye con la emisión del acuerdo respectivo, que puede ser de inexistencia de responsabilidad administrativa o de probable existencia de la falta administrativa. Este último da inicio a la siguiente etapa del proceso, que es la de sustanciación.

"Cabe resaltar que esta iniciativa establece de manera novedosa que el acuerdo de inexistencia de responsabilidad podrá ser impugnado mediante el juicio de amparo indirecto por el quejoso, el denunciante o por un integrante del Comité de Participación Ciudadana."

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, se señaló que:

"Asimismo, **la iniciativa señala que las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el registro la información correspondiente a los servidores públicos a su cargo; y verificarán la situación o posible actualización de un conflicto de interés**, por lo que llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos servidores públicos.

"Al respecto, la iniciativa dispone que **todos los servidores públicos** estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses,



ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos: ..."

En este punto, es relevante hacer referencia al trabajo legislativo que dio origen a la reforma constitucional de mayo de dos mil quince, pues en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, a que ya se ha hecho referencia, en lo concerniente a los órganos internos de control, en el que se señaló lo siguiente:

"Una vez analizados los mecanismos externos de combate a la corrupción, el dictamen propone **fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles internos. Con la aprobación de las modificaciones establecidas, los entes públicos federales, estatales y municipales, así como del Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, tendrán órganos internos de control facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;** para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere esta Constitución."

De lo anterior, se desprende que, como lo estableció el constituyente permanente a nivel nacional se implementó un sistema articulado anticorrupción, en el cual se pretende **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional.

Pues como se previó en la Constitución Federal, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, destacando que las entidades federativas deben establecer sistemas locales de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes generales, para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.**



Asimismo, de las disposiciones de la Constitución Federal se advierte que el Constituyente Permanente consideró necesario para la exitosa implementación del sistema anticorrupción, que todo servidor público de las entidades federativas y **los Municipios**, estuviera obligado a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Por otra parte preceptúa, en el artículo 109, de manera destacada que, los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Lo que hace evidente, que dentro del sistema anticorrupción la Constitución Federal, se concibe de manera predominante la actuación de los tres niveles de gobierno, **respetando sus respectivas competencias**; asimismo, se considera de manera relevante a los Municipios como un nivel que constituye el primer eslabón en el entramado gubernamental con su propio gobierno, funcionarios que lo integran y normatividad.

Lo que es acorde, con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, respecto del cual este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversos precedentes, destacando la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, y otras controversias,¹⁷ en la que la Corte explicó, de manera muy completa, los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, entre los puntos que es conveniente destacar, de lo dicho en la citada resolución, está el que subraya la necesidad de hablar, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, de la

¹⁷ Las que llamamos controversias análogas a la de Pachuca de Soto, son la controversia constitucional 25/2001, interpuesta por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués (todos del Estado de Querétaro) y la controversia constitucional 12/2001, interpuesta por el Municipio de Tulancingo de Bravo (Estado de Hidalgo). Todas ellas fueron resueltas por el Pleno en la sesión pública de siete de julio de dos mil cinco.



existencia de un orden jurídico municipal, **independiente de los órdenes jurídicos estatal** y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Este punto central quedó plasmado en la siguiente tesis:

"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo, de la fracción I, del mencionado artículo 115, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la de 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', **lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.**"¹⁸

Esta conceptualización se asienta fundamentalmente en la previsión constitucional, según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno, en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, y **en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de compe-**

¹⁸ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 134/2005, visible en la página 2070 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Novena Época, octubre de 2005), «con número de registro digital: 176928». Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.



tencias exclusivas, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece el diseño de dicho sistema articulado anticorrupción en el ámbito de las responsabilidades administrativas, en el que se coloca a los órganos internos de control en un lugar neurálgico, al ser las responsables de implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Y en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, dichos órganos tienen la obligación de **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**. Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Así, los **órganos internos son los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.

Siendo precisa la ley general que, en el caso de los Municipios las declaraciones deberán presentarse ante el órgano interno, el cual en el caso de que



no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, **teniendo responsabilidad los órganos internos** de verificar que tales formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, de puntualizar sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Advirtiéndose que, una vez que el órgano interno en ejercicio de sus facultades, determina la existencia de faltas graves, serán las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas las competentes para investigar y sustanciar el procedimiento, pero si detecta posibles **faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control**, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Conforme a lo anterior, los órganos internos de control juegan un papel de mayor relevancia, siendo éstos los medios para cumplir en primera instancia, en cada uno de los órdenes de gobierno con las obligaciones de combate a la corrupción y responsabilidad administrativa.

Hasta aquí lo expuesto, se advierte la fuerza de los órganos internos de control a fin de cumplir con los objetivos establecidos constitucionalmente en materia anticorrupción, así como la **importancia de la homologación de los sistemas anticorrupción federal, estatal y municipales, para el correcto combate; así como la coordinación en todos los niveles de gobierno**, esto es, la necesidad de que exista armonía entre las disposiciones que rigen a nivel federal, local y municipal, y que competen a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; así como a organismos constitucionalmente autónomos; para lo cual **se deben ajustar a las leyes generales que establecen las bases y principios que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción**.

Así, del marco general normativo, se advierte la intención del legislador al configurar las reglas para dar cumplimiento a la obligación por parte de todos los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, es que las mismas se presenten ante las secretarías u órganos internos de control correspondiente, es decir, ante **el organismo con facultades en materia de responsabilidades**



administrativas, que forma parte del ente de gobierno al que el servidor público obligado, se encuentra adscrito; en el caso, específicamente ante el órgano de control interno de los Municipios, los cuales constituyen un nivel de gobierno independiente y autónomo del Gobierno Estatal.

Ahora, en la Constitución del Estado de Oaxaca, en su artículo 120, relativo a las "*responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Patrimonial del Estado de los Municipios*", se establece:

"Título séptimo

"De las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y patrimonial del Estado y los Municipios.

(Reformado, P.O. 30 de junio de 2015)

"Artículo 120. El Sistema Estatal de Combate a la Corrupción 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:

(Reformada, P.O. 1 de agosto de 2018)

"I. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca; así como por un representante de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia 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 federal y municipal;

"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.

(Reformado, P.O. 21 de septiembre de 2017)

"Los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos y **Municipios**, así como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, desarrollarán programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2018)

"Las autoridades del Estado y de los Municipios colaborarán y prestarán auxilio a los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos,



así como de la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, en materia de combate a la corrupción en los términos que fije la ley.

"La 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. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

En la que se prevé, acorde con lo que establece la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la existencia de **órganos de control interno municipales**, los cuales se prevén como parte del sistema nacional anticorrupción, con facultades específicas.

En ese sentido, el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se adicionó al título sexto de Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el capítulo IV Bis, titulado **órgano interno de control municipal**, el cual, en la parte que interesa dice:

"Capítulo IV Bis
"Del órgano interno de control municipal

"(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Bis. Las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales estarán a cargo de un órgano interno de control municipal, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal.

"El órgano interno municipal es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad."

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Ter. **Los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la



mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio.

"En los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información**, la comisión que se acuerde en sesión de Cabildo o el Ayuntamiento y el tesorero municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 de la presente ley."

"Sección primera

"De la Contraloría Municipal

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Quáter. La Contraloría Interna Municipal, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. La revisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, para verificar que se haya recibido, recaudado, administrado, ejercido y aplicado los recursos económicos que conforme a los diversos ordenamientos legales y normatividades le corresponden al Municipio;

"II. Vigilar que el patrimonio municipal esté debidamente resguardado, valuado y registrado en el sistema de contabilidad municipal y se refleje en los estados financieros del Municipio y demás informes que deban de emitirse de conformidad con la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"III. Comprobar que todos los ingresos y egresos del Municipio, estén debidamente comprobados, justificados y registrados en el sistema de contabilidad gubernamental y se reflejen en los estados financieros e informes que deban emitirse periódicamente de conformidad con las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"IV. Vigilar que se cumpla con la Ley de Ingresos del Municipio y el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio, realizando un análisis de las desviaciones



detectadas y en su caso emitir las recomendaciones que procedan a las áreas implicadas.

"V. Establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción;

"VI. Ordenar y realizar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, con el propósito de proponer medidas correctivas en sus operaciones y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, así como corroborar la correcta aplicación de los recursos provenientes de programas federales, estatales y los concertados con la Federación conforme a sus reglas de operación;

"VII. Vigilar que los recursos financieros destinados a la ejecución de programas, prestación de servicios y la administración Municipal, sean enfocados a los objetivos propuestos y se apliquen con oportunidad, eficacia honestidad, transparencia y rendición de cuentas;

"VIII. Vigilar que la Tesorería Municipal y demás áreas implicadas cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes;

"IX. Supervisar que la ejecución de los convenios celebrados entre el Ayuntamiento del Municipio con el Gobierno del Estado y con la Federación se cumplan en sus términos acordados;

"X. Evaluar, supervisar, verificar, física y financieramente, el avance e información de los programas e inversión y obra pública, así como la aplicación de los recursos a ellos destinados, autorizados previamente y conforme a las disposiciones legales en la materia;

"XI. Revisar y auditar la ejecución física y financiera de los programas de inversión y obra pública, que se realicen en el Municipio con recursos propios o con recursos provenientes de convenios con el Estado, con la Federación o de cualquier otra índole;



(Reformada, P.O. 3 de agosto de 2019)

"XII. Vigilar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca;

"XIII. Supervisar que los proveedores de bienes y servicios, y contratistas, cumplan lo estipulado en los contratos que celebren con el Ayuntamiento del Municipio o sus dependencias y entidades;

"XIV. Participar en las licitaciones públicas convocadas para seleccionar a los proveedores de bienes, servicios y obras públicas, con el objeto de vigilar y validar que los procedimientos para las adjudicaciones que se asignen, se realicen con estricto apego a las leyes y demás ordenamientos legales aplicables.

"XV. Recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca;

"XVI. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en los términos de las disposiciones legales, aplicando en su caso, las responsabilidades en que incurran los funcionarios e imponer la sanción correspondiente;

"XVII. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de la administración pública municipal, en los términos de la presente ley y demás disposiciones legales aplicables;

"XVIII. Vigilar que la prestación de los servicios públicos sea conforme a los principios de legalidad, transparencia, honradez e imparcialidad, y atender e investigar las quejas, denuncias, peticiones, recomendaciones y sugerencias que presente cualquier interesado en relación con las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias, y entidades de la administración pública municipal, e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y, en su caso, fincar responsabilidades administrativas, para imponer sanciones de acuerdo con las disposiciones aplicables;



"XIX. Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación, presupuesto y especificaciones convenidas, debiendo supervisar desde la contratación, autorización y anticipo de pago de estimaciones, hasta su finiquito y entrega, sin demérito de la responsabilidad directa del responsable de la obra pública municipal.

"XX. Vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas;

"XXI. Llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados;

"XXII. Llevar el registro y control de los proveedores, contratistas y particulares que hayan sido sancionados;

"XXIII. Imponer las sanciones que conforme a derecho procedan;

"XXIV. Formar parte del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio y sancionar en su caso a los servidores públicos, que por negligencia u omisión incumplan con dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública o de protección de datos personales o con las resoluciones emitidas por el órgano local y federal garantes de este derecho o los tribunales federales;

"XXV. Vigilar que las dependencias y entidades municipales, cumplan para la celebración de sus contratos con lo dispuesto en las leyes y normatividad aplicable;

"XXVI. Informar permanentemente al Ayuntamiento del resultado de las evaluaciones y auditorías realizadas, y proponer las medidas correctivas que procedan;

"XXVII. Fomentar entre los servidores públicos municipales, la cultura de la legalidad, ética y calidad en el servicio público, a través de programas y acciones



para la atención eficiente y de calidad, que el Ayuntamiento, sus dependencias y entidades de la administración pública municipal deban proporcionar a la ciudadanía;

"XXVIII. Cumplir con la (sic) obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal; y,

"XXIX. Las demás que en el ámbito de su competencia le confieran el Ayuntamiento y demás disposiciones legales aplicables."

De lo que se desprende, que las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales, **estarán a cargo de un Órgano Interno de Control Municipal**, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal; asimismo, que **los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio. Mientras que en los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información.**

Por otra parte, se establecen las **atribuciones de la Contraloría Interna Municipal, como órgano de control interno municipal**, entre las que se encuentran, establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción; recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades



Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca; así como vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas y llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados; asimismo, cumplir con las obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal.

Atento a lo anterior, es claro que **el legislador del Estado de Oaxaca**, al reformar el artículo 30 de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, **mediante la expedición del Decreto 584, no se ajustó al contenido de la Ley General de Responsabilidades**, habida cuenta que, el objetivo de que las Legislaturas Locales expidan leyes en la materia de responsabilidad administrativa, es precisamente crear un sistema homogéneo –Sistema Nacional Anticorrupción– que permita la cooperación en todos los niveles de gobierno: es decir, federal, local y municipal; para lo cual resulta fundamental, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, que se ajusten a las disposiciones no sólo constitucionales, sino a las leyes de carácter general, que por su naturaleza, pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos y cuyo origen tienen lugar en cláusulas constitucionales, **en el caso específico en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Carta Magna y en los transitorios**, y que, por tanto, deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.¹⁹

¹⁹ Es aplicable la siguiente tesis: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender



Máxime que la norma impugnada establece en la primera parte del párrafo primero, que las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, se deberán presentar bajo protesta de decir verdad, ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, lo cual resulte acorde con las normas marco, establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin embargo, más adelante, esto es, en el segundo párrafo, señala que **tratándose de los servidores públicos municipales, deberán presentarse ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.**

Debe destacarse que, el artículo 3, fracciones XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, por órganos internos de control, se establece que las unidades administrativas facultadas para aplicar las leyes en **materia de responsabilidades de servidores públicos** y; por secretarías, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción XXVII dispone que por servidores públicos, se entenderán las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución de Oaxaca; precepto normativo que a su vez, reputa con ese carácter, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública municipal –entre otros–, quienes se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Dichas normas, resultan ser una copia ajustada de las definiciones establecidas tanto en el artículo 3, de la Ley General de Responsabilidades Adminis-

únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.". TA] Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, tesis P. VII/2007, página 5, «con número registro digital: 172739».



trativas, como del artículo 8o., de la Constitución Federal, que establece quiénes tienen el carácter de servidores públicos.

A mayor referencia, a continuación las normas comentadas, que son del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
<p>"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.</p> <p>"...</p> <p>"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."</p>	<p>"Artículo 115. 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, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la administración pública municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>"...</p> <p>"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."</p>
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca
<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p>	<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p>



<p>"... "XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;</p>	<p>"... "XXIII. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;</p>
<p>"... "XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;</p>	<p>"... "XXVI. Secretaría: La Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca;</p>
<p>"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."</p>	<p>"XXVII. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Local."</p>

En suma, este Tribunal Pleno considera que el artículo 30 de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, resulta **contrario a los artículos 108, 109, 113, 115 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal**; pues atendiendo a lo expuesto en párrafos anteriores, se advierte que la norma **no es acorde al marco general** que se desprende de dichos artículos constitucionales y que concretamente fueron plasmados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el cual fue desarrollado para crear un Sistema Nacional Anticorrupción homogéneo en todos los niveles de gobierno, es decir, federal, local y municipal.

Con lo cual, la previsión constitucional, en el sentido de contar con un sistema articulado anticorrupción, se debían **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional, en el que las entidades federativas deben ajustar sus sistemas



de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes generales para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.**

En tanto se desconoce, el papel y facultades que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevén hacia los Órganos Internos de Control en el Sistema Nacional Anticorrupción, pues a éstos corresponde en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda.** Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos **órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo y, en el caso de los Municipios específicamente verificar que los formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, se puntualizan sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Con lo que se violenta la previsión expresa contenida, en el artículo 109 de la Constitución Federal, en el sentido de que los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.



Vulnerándose también, como lo aduce el Municipio actor, la autonomía e independencia que respecto de los gobiernos estatales se reconoce en el artículo 115 de la Constitución Federal, como un orden jurídico, **independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal**, y no incluido en el primero.

Por lo expuesto, se declara la invalidez del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, en el párrafo segundo que señala: "Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado."

En atención a la invalidez decretada, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, con número de registro digital: 193258» de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ procede **extender la invalidez** del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, publicado mediante Decreto 584 en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, **al artículo cuarto transitorio** del Decreto 584 referido, debido a que su validez depende de la validez del artículo declarado inválido, en tanto señala:

"Cuarto. Las declaraciones presentadas ante los órganos internos de control de los Municipios **deberán ser remitidas en un plazo no mayor de 30 días** al Órgano Interno de Control del H. Congreso del Estado de Oaxaca."

²⁰ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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



Destacando que si bien podría considerarse que el plazo de treinta días a que alude el artículo transcrito ha transcurrido, si se toma en cuenta la fecha de entrada en vigor del decreto aludido (22 de marzo de 2019) y por ende ya cumplió el objeto para el cual se emitió; lo cierto es que, no se tiene certeza de que en realidad se haya cumplido por parte del órgano interno del Municipio actor lo establecido en dicho precepto. Y, por tanto, procede declarar su invalidez.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del **segundo párrafo** del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, conforme a lo establecido en el considerando sexto de esta ejecutoria y, por extensión, la del artículo transitorio cuarto del referido decreto; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos señalados en el considerando séptimo de la presente decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado Oaxaca, 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra



Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 183/2019, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

criterio mayoritario que no se comparte	De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, <i>fracción I, penúltimo y último párrafos</i> , de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable exclusivamente al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.
Motivo del disenso	La invalidez decretada en la presente controversia constitucional debió tener efectos generales, es decir, no sólo entre las partes de la controversia constitucional, sino para todos los Municipios del Estado de Oaxaca (más de 500).



Si bien comparto la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Número 584, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, así como la del artículo cuarto transitorio –por extensión– del referido decreto,¹ difiero de los efectos que se dan en la sentencia.

En efecto, no comparto el criterio mayoritario de que la invalidez decretada sólo surta efectos para el Municipio de Santa Cruz Zenzontepec, Oaxaca, y no comprenda a los otros 569 Municipios restantes del Estado de Oaxaca.

En primer lugar, considero que la expresión "***En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.***", contenida tanto en el último párrafo de la fracción I del artículo 105² de la Constitución Federal, así como en el último párrafo

¹ 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Número 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Número 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

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

"...

"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,



del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,³ en los cuales se funda la ejecutoria para declarar los efectos relativos de la ejecutoria, se refiere a actos concretos reclamados en vía de controversia constitucional y no a leyes generales, como en este caso es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, impugnada. Por lo que resulta ilógico que en estos casos la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación produzca una diferencia de trato entre todos los Municipios de una entidad federativa, como si la prevalencia del orden constitucional sólo fuera privilegio de quienes tuvieron la asesoría suficiente para demandar su restablecimiento.

En segundo lugar, si se toma en cuenta que la declaración de invalidez por parte de este Tribunal Pleno fue unánime, no existe justificación alguna para que dicha norma, que es claramente inconstitucional, sólo surta sus efectos para la parte que accionó esta controversia constitucional y, por otro lado, siga generando perjuicios en contra de los demás Municipios que conforman el Estado que no la controvirtieron.

De ahí que no comparta la decisión mayoritaria de los efectos de la sentencia en los términos precisados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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. ..."

³ Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I, del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

II. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN AJUSTAR LAS NORMAS QUE EMITAN AL RESPECTO A LAS BASES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA PARA LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTI-CORRUPCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MATERIA DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE QUE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES SE PRESENTEN ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, CONFORME AL MARCO GENERAL APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL



DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES MUNICIPALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA OBLIGACIÓN FIJADA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES PATRIMONIALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VULNERA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. NORMA QUE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES PRESENTADAS ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES Y A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRA-



TIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 184/2019. MUNICIPIO DE MATÍAS ROMERO AVENDAÑO, OAXACA. 28 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y acto impugnado.** Por escrito presentado el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eloísa Rafaela López Gálvez, ostentándose como síndico municipal del Ayuntamiento de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

- Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.
- Gobernador del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Del escrito de demanda hecho valer por la parte actora, se desprenden como preceptos constitucionales violados los artículos 16, 108, párrafo quinto, 113 y 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



TERCERO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. Señala que, el primero de enero de dos mil diecinueve, las personas que actualmente integran el Ayuntamiento de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, para el trienio dos mil diecinueve-dos mil veintiuno, tomaron posesión del cargo.

2. Que todos los concejales y demás miembros administrativos del Ayuntamiento de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, presentaron declaración patrimonial, dentro de los sesenta días naturales que conceden las leyes de la materia, en el órgano interno de control, es decir, la Contraloría Municipal del Municipio de Matías Romero Avendaño, Oaxaca.

3. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, fue aprobado por parte de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, una reforma al artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, misma que dispone que todas las declaraciones de situación patrimonial inicial por parte del presidente, síndico, regidores, directores y demás miembros del Ayuntamiento –obligados conforme a la ley– deberán presentarse en el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado y en caso de que el Municipio de que se trate cuente, acorde con el número de población, con un órgano interno de control, éste deberá remitir las declaraciones de los miembros del Ayuntamiento al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

4. La reforma señalada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, siendo ésta autoaplicativa, esto es, que con su sola entrada en vigor causa afectación a los sujetos de derecho público a quienes se encuentra dirigida.

5. Por último y atento a lo anterior, es que se acude a esta instancia por considerar que la misma invade y afecta la esfera competencial del Ayuntamiento.

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** El síndico municipal del Ayuntamiento de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, hizo valer, esencialmente los argumentos siguientes:



Los actos demandados le causan perjuicio al Ayuntamiento de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, atento a que vulneran lo señalado en el artículo 115, fracción II, párrafo segundo, en relación con los numerales 16, 108 y 113 de la Constitución Federal.

Lo anterior en virtud de que, en dos mil quince se reformaron los artículos 108 y 113 de la Constitución Federal, dando lugar al Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, el treinta de junio de dos mil quince, fueron reformados los artículos 115 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estableciendo las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, conforme al Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.

Así pues, de la lectura de dichos artículos, se puede apreciar la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por una serie de autoridades del orden federal, cuyo principal objetivo es combatir los hechos de corrupción que pudieran cometer los servidores públicos imponiendo las sanciones, planes, programas y políticas públicas para inhibir los actos de corrupción. En dichas normas se ordena que las entidades federativas creen sus Sistemas Locales de Combate a la Corrupción, con las autoridades homólogas del orden local.

De los artículos constitucionales señalados, se desprenden dos cuestiones: la primera que todos los servidores públicos deberán presentar su declaración patrimonial y de intereses como mecanismo esencial de transparencia y combate a la corrupción; y la segunda, la existencia de órganos internos de control, como primer frente al combate de los hechos y actos de corrupción de los servidores públicos, como ente fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que serán los órganos internos de control quienes reciban las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, en sus diferentes modalidades; y que serán estos órganos, en caso de incumplimiento, quienes inicien los requerimientos y procedimientos disciplinarios correspondientes para imponer sanciones.



Asimismo, establece que la declaración patrimonial podrá ser presentada de forma digital, sin embargo, en el caso de los Municipios que no cuentan con acceso a Internet o la tecnología necesaria, podrán emplear formatos impresos, imponiendo la obligación a los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluidos en el sistema de evolución patrimonial.

Por su parte, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de Oaxaca, en el artículo 30, previo a la reforma, establecía que los servidores públicos tenían la obligación de presentar su declaración patrimonial ante sus correspondientes órganos internos de control y, éstos serían los encargados de subir las declaraciones a la plataforma digital, para lo cual podrían celebrar convenios con la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca.

Sin embargo, la reforma aprobada el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, reformó la redacción del artículo en mención y conforme a la nueva configuración, ahora el presidente municipal, síndico, regidores, secretario, tesorero y demás trabajadores de la administración pública municipal, deberán remitir las declaraciones en un lapso de treinta días al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, resulta ser violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, pues la reforma impugnada no es acorde al orden jurídico general establecido para el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales de Combate a la Corrupción, lo que vuelve a la norma infundada e inmotivada. Así pues, el acto reclamado transgrede lo establecido en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que impone la obligación a los servidores públicos de presentar sus declaraciones ante el órgano interno de control, es decir, ante la Contraloría Municipal, según lo dispuesto en los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Ello pues, atendiendo a la nueva redacción se transgrede directamente lo señalado en los preceptos 32, 33 y 34 de la citada ley general.



Atendiendo a lo anterior, se considera que si los actos reclamados son contrarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, carecen de debida coherencia, así como consistencia y, por ende, se deben considerar indebidamente fundados y motivados, lo que incide en una vulneración en automático a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

La transgresión formal que realiza el Congreso del Estado de Oaxaca con el acto reclamado desnaturaliza la propia esencia de los sistemas señalados; pues los órganos internos de control, son los encargados de realizar el control interno de las dependencias de gobierno, a fin de verificar que se cumpla con las metas institucionales, previniendo, investigando y sancionando los hechos de corrupción de acuerdo a su competencia, con la intención de que sea la propia autoridad administrativa la que se autorregule y sancione a sus funcionarios cuando incumplan con la norma, sin que pueda sancionar a servidores públicos de otra dependencia gubernamental, rompiendo con el principio de la autorregulación de control interno de la propia dependencia y que precisamente, en caso de no recibir las declaraciones de situación patrimonial, pueda iniciar la investigación y aplicar la sanción que corresponda.

Señala que los artículos 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establecen la Contraloría Municipal para aquellos Municipios con una población mayor a veinte mil habitantes y, para aquellos con una población menor, prevé a la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, otorgándole las facultades de control antes señaladas. Asimismo aduce, que dicha ley en atención a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, instituyó un órgano interno de control como parte integrante de la administración pública municipal, la cual también viene concedida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en los numerales 32, 33 y 34.

Por ello, considera que el acto reclamado, al establecer que los servidores públicos deben presentar su declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, evidentemente invade la esfera competencial que le está reservado al órgano administrativo del Ayuntamiento o administración pública municipal y no al órgano administrativo estatal y, por ende, vulnera los ya referidos artículos 115, fracción II, inciso b), de la Consti-



tución Federal y, 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el expediente 184/2019; asimismo, ordenó remitir el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de diez de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación, requirió que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil diecinueve, se tuvo al consejero jurídico del Poder Ejecutivo de Oaxaca, en representación del titular de ese poder, contestando la demanda de controversia constitucional **de manera extemporánea.**

Lo anterior, en virtud de que el plazo transcurrió del veinticuatro de mayo al cuatro de julio de dos mil diecinueve, siendo que el oficio se presentó el ocho de julio siguiente. De ahí que, su presentación se considere fuera del término legal.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** El Congreso del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

La reforma efectuada al artículo 30, que se controvierte, no vulnera el ámbito competencial del Ayuntamiento del Municipio de Matías Romero Avendaño, Oaxaca.

Lo anterior pues, tanto del dictamen de treinta de enero de dos mil diecinueve, emitido por la Comisión Permanente de Transparencia, Acceso a la Información y Congreso Abierto, por el que se determina procedente reformar el



artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, como de la iniciativa con proyecto de decreto, de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, en la que se propone reformar el citado artículo, se advierten los fines que sustentan dicha reforma, consistentes en dotar al Congreso Estatal, a través de su órgano interno de control, de la facultad de revisión de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos municipales, con el único propósito de fortalecer el Sistema Estatal de Fiscalización y Combate a la Corrupción; por lo que no se lesiona el ámbito competencial de su Municipio.

Aclara, que el artículo tercero transitorio del Decreto 584 impugnado, establece que se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente decreto, aun cuando no estén expresamente derogadas, por lo que la facultad que tenía la Contraloría Municipal para recibir las declaraciones patrimoniales en términos del artículo 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, fue derogada.

Por último, estima que con la reforma efectuada a la norma de referencia, no se rebasa la facultad configurativa que constitucionalmente tiene encomendado para legislar en la materia.

OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos haciéndose constar que las partes no los formularon y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia



constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, 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, por tratarse de un conflicto suscitado entre el Estado de Oaxaca y el Municipio de Matías Romero Avendaño, de ese mismo Estado, en el que se impugna una norma de carácter general.

SEGUNDO— **Oportunidad.** El 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,¹ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, el Municipio actor impugna el Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.

Por tanto, si el decreto impugnado fue publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Local, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **veintidós de marzo al ocho de mayo de**

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

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



dos mil diecinueve. Debiendo descontarse los días sábados y domingos por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del diecisiete al diecinueve de abril de la propia anualidad de conformidad con el inciso n) del punto primero del Acuerdo 18/2013 de este Tribunal Pleno.

Por lo que, si la presentación de la demanda se efectuó el **ocho de mayo de ese año**, es indudable que resulta **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,² el Municipio de Matías Romero Avendaño, perteneciente al Estado de Oaxaca, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece Eloísa Rafaela López Gálvez, con el carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio actor, cargo que acredita con copia certificada de la credencial que lo acredita como síndico municipal, expedida por la Secretaría General del Gobierno del Estado de Oaxaca, así como copias certificadas de las actas de sesión extraordinaria de uno de enero de dos mil diecinueve, en la que tomó protesta de su cargo como concejal y se le refiere como titular de la sindicatura.³

Al respecto, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,⁴ establece que los síndicos serán los representantes jurídicos del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

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

"I. De las controversias constitucionales que, 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."

³ De foja 23, 25 y 30 del expediente.

⁴ "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: (Reformada, P.O. 9 de mayo de 2015)

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."



Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ procede reconocer la representación del síndico del Ayuntamiento de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, para promover la presente controversia constitucional.

CUARTO.—Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte, sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, tiene legitimación pasiva en la presente controversia, por ser a quien se le atribuye uno de los actos impugnados, no obstante lo anterior, no es necesario analizar la representación de la autoridad demandada, en virtud de que la contestación de la demanda fue presentada de forma extemporánea.

⁵ Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

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

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

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



Atento a lo anterior, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presume como cierto el hecho señalado en la demanda atribuido directamente al Poder Ejecutivo, es decir, la publicación del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.

b) Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

En representación del poder demandado compareció Laura Estrada Mauro, presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, cargo que acredita con la copia certificada del acta de quince de noviembre de dos mil dieciocho, de sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal de dicha Legislatura, en la que se tomó protesta a los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Oaxaca.⁶

Dicho lo anterior, la funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 49, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.⁷

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y tener por contestada la demanda por persona legitimada para ello.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Este Tribunal Pleno advierte que no existe motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio la existencia de alguna, por lo que se procede al estudio de fondo del asunto.

⁶ Fojas 83 a 30 del expediente.

⁷ Artículo 49. Son atribuciones de la presidencia de la Jucopo:

"...

"III. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno."



SEXTO.—**Estudio de fondo.** El Municipio actor impugna el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto 584, publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

El citado artículo establece lo siguiente:

"Artículo 30. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y **ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos**, en los términos previstos en la presente ley y la ley general. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Los servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pública estatal, las citadas declaraciones se presentarán **ante la secretaría**. Los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, de los Organismos Constitucionales Autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**. Para efectos de lo anterior, dichos poderes, organismos, podrán celebrar convenios con la secretaría para el uso de las plataformas tecnológicas de esta última.

"Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.

"Asimismo, los servidores públicos deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación en la materia."

Del artículo impugnado, se desprende por un lado que, **todos los servidores públicos de Oaxaca**, están obligados a presentar las declaraciones de situación **patrimonial y de intereses** ante la secretaría o **su respectivo órgano interno de control en los términos previstos** en esa ley y **en la ley general; asimismo**, que deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Por otra parte, precisa que tales declaraciones tratándose de servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pú-



blica estatal, se presentarán **ante la secretaría**; mientras que las de los que pertenezcan a los Poderes Legislativo y Judicial y a los Organismos Constitucionales Autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**.

Por último, establece en la porción impugnada que, **tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado**.

Al respecto, el Municipio actor, señala que la norma impugnada: (i) transgrede directamente los artículos 16, 115, fracción II, segundo párrafo, 108 y 113 de la Constitución Federal, así como los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; (ii) viola el principio de seguridad jurídica, atendiendo a que carece de una debida motivación y fundamentación al no ser congruente y coherente; y, (iii) vulnera la autonomía municipal, esto en virtud de que impone la obligación a los servidores públicos municipales de presentar la declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, lo que impide que sea el propio órgano interno del Ayuntamiento el que pueda iniciar la investigación e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos los artículos 108, 109, fracción III, 113 y 73, fracciones XXIV y XXIX-V, que a la letra indican:

"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 res-



ponsables 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.

"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 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o



comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

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

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

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

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

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de



control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior."

(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."

"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;**



"...

(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.**"

En relación con los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, se destaca que se encuentran ubicados en el título cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Así pues, el artículo 108, prescribe que para efectos de responsabilidad administrativa, se entienden como servidores públicos –entre otros– toda persona que en general desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el ámbito federal y en esos mismos términos, las Constituciones Estatales, deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidores públicos en las entidades federativas y los Municipios, **quienes estarán obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.**

El último párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional, prevé expresamente que los entes públicos estatales y **municipales** , así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, **contarán con órganos internos de control** , que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

El artículo 113 de la Constitución Federal, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancio-



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

Cabe destacar que las normas transcritas fueron reformadas el veintisiete de mayo de dos mil quince, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción.

La cual fue analizada por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016 y 30/2016 y su acumulada;⁸ así como las controversias constitucionales, 76/2015 y 12/2016;⁹ señalando que el régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia, **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo, parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción,¹⁰ como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.¹¹

En este punto, se hizo referencia, al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gober-

⁸ Resueltas por unanimidad de 10 votos las dos primeras y por unanimidad de 11 votos la última.

⁹ Resueltas por mayoría de 8 votos y unanimidad de 10 votos respecto de los actos impugnados.

¹⁰ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "... **la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.**"

¹¹ "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."



nación, y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional en comento y, que en la parte que interesa dice:

"...

"Décima cuarta. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

"En efecto, es menester contar con **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión **deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos** hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"...

"Décima quinta. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante **una propuesta de un Sistema Nacional**. Es preciso abordar ahora con mayor



sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión toral se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de 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'. En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.**

"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones **homólogas** correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. ..."

De lo que se tiene que, el Constituyente Permanente, estimó necesario contar con un marco normativo de **carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual, debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno, de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

En las resoluciones señaladas se destacó la modificación a la fracción XXIV y adición a la XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme a lo cual, se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) 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.

Al respecto, como se dijo, se subrayó que en los artículos transitorios de la reforma, se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, partiendo de la base de que **para lograr la coordinación del sistema anticorrupción** o la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, **se requería la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes**.

En ese sentido, se sostuvo, **la emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes** en el ámbito de sus respectivas competencias por parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, **así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas**.

En el régimen transitorio, específicamente en los artículos quinto y **séptimo**,¹² se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor de las leyes generales en mención. Así, se otorgó a la mecánica transicional la característica de que los artículos que constituyen **la base sustantiva constitucional de las leyes generales**, no entrarían en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entrarían en vigor de modo simultáneo.

¹² **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."



Lo anterior, con la finalidad de **asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales**, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, **se ajusten y adecuen** no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, **sino también al contenido de las leyes generales, a fin de brindar seguridad jurídica y que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada** desde un inicio.

A mayor referencia, se destacó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción en el que se señala lo siguiente:

"Como ya fue dicho, la corrupción como fenómeno social no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación.

"Es así como se propone **la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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.

"...

"El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"...



"Esto es, el Sistema Nacional de Fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal **que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción**, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

"...

"Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

"...

"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"...

"Como ya ha sido expuesto, **el sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción**. No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, **se considera indispensable complementar el marco consti-**



tucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen. ..."

Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en lo siguiente:

"También **cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal**, las entidades federativas **deberán prever que todo ente público cuente con un órgano interno de control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito."¹³

Ahora, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo primero transitorio.¹⁴

A las cuales, las Legislaturas Locales deben ajustar las normas que emitan al respecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en precedentes, pues la

¹³ Página 433 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.

¹⁴ "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."

Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo tercero transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso.



reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa, conforme a las bases de la rectoría, como para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional.

Lo que incide, en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción, para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno, conforme a la legislación general expedida por el Congreso de la Unión, pues de lo contrario, se violentan las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, y generaría una distorsión en la mecánica establecida por la Constitución Federal.

Desde esta perspectiva, resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas no se ajusten a lo previsto en las leyes generales respectivas, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

Así, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, el que los Legisladores Locales modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo sistema constitucional anticorrupción, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales.

Una vez dicho lo anterior, debe precisarse que, en lo que a este asunto interesa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 1 y 2, en concordancia con las disposiciones constitucionales señaladas en párrafos anteriores, establece que tiene por objeto, distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables a partir de las **bases generales para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.**

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto **distribuir competencias entre los**



órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación."

"Artículo 2. **Son objeto de la presente ley:**

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;

"II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y

"V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público."

Asimismo, las fracciones XXI, XXV y XXVI del artículo 3 de la ley en comento, disponen que:

"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los



entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;

"...

"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

Destacando que los órganos internos de control son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos; que son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en los ámbitos federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; y, que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

Por otra parte, los artículos 8, 9, fracción II, 10, 11, 15, 17 a 19 y 26 a 29,¹⁵ establecen que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y

¹⁵ "Artículo 8. Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta ley.

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

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

"I. Las secretarías;

"II. Los órganos internos de control."



principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los Municipios; siendo autoridades facultadas para aplicar la ley, entre otros, los órganos internos de control.

"Artículo 10. Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

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

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

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

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

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

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

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

Título segundo

Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas

Capítulo I

Mecanismos generales de prevención

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

"En la implementación de las acciones referidas, los órganos internos de control de la administración pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos



Que las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas; además los órganos internos de control serán competentes para: I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sis-

generales que emitan las secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los órganos constitucionales autónomos, los órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados."

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

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

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

Capítulo III

De los instrumentos de rendición de cuentas

Sección primera

Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

"Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción."

"Artículo 27. La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción."

"La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción."

"En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de



tema Nacional Anticorrupción; II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Por su parte, la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, precisando que en caso de que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles **faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control**, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

"En el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los servidores públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta ley.

"Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas."

"Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas."

"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."



Igualmente que, para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción; y, los órganos internos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas.

En el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, contenido en el capítulo III del título primero del libro primero, se señala que:

- La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital



nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

Por otra parte, en el propio capítulo aludido, se precisa lo relativo a la presentación de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal en los artículos 30 a 48, de los cuales por su importancia en este asunto, conviene transcribir los siguientes:

"Artículo 30. Las secretarías y **los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.**"

"Artículo 31. Las secretarías, **así como los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo. **Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente ley.** Para tales efectos, las secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos."

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control, **todos los servidores públicos**, en



los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"La secretaría o **los órganos internos de control, según corresponda, podrán solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del impuesto sobre la renta del año que corresponda**, si éstos estuvieren obligados a presentarla o, en su caso, de la constancia de percepciones y retenciones que les hubieren emitido alguno de los entes públicos, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

"Si transcurridos los plazos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación por presunta responsabilidad por la comisión de las faltas administrativas correspondientes y se requerirá por escrito al declarante el cumplimiento de dicha obligación.

"Tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I y II de este artículo, en caso de que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere notificado el requerimiento al declarante, las secretarías o los órganos internos de control, según corresponda, declararán que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular del ente público correspondiente para separar del cargo al servidor público.

"El incumplimiento por no separar del cargo al servidor público por parte del titular de alguno de los entes públicos, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley.



"Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción III de este artículo, se inhabilitará al infractor de tres meses a un año.

"Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el título segundo del libro segundo de esta ley."

"Artículo 34. Las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica. **En el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, siendo responsabilidad de los órganos internos de control y las secretarías verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.**

"Las secretarías tendrán a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevarán el control de dichos medios.

"Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta ley.

"Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente título, son documentos públicos aquellos que emita la secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

"Los servidores públicos competentes para recabar las declaraciones patrimoniales deberán resguardar la información a la que accedan observando lo



dispuesto en la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."

"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.

"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."

"Artículo 36. Las secretarías y los órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes."

"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las secretarías y **los órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las secretarías y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público."**

"Artículo 38. Los declarantes estarán obligados a proporcionar a las secretarías y los órganos internos de control, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.

"Sólo los titulares de las secretarías o los servidores públicos en quien deleguen esta facultad podrán solicitar a las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal, o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios."

"Artículo 41. Las secretarías y los órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en



su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión."

Sección sexta De la declaración de intereses

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley.

"Al efecto, las secretarías y los órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

En los que se precisa, en lo que al caso interesa, la obligación de **los órganos internos de control de realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda.**

Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés**, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos **órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.



Puntualiza que, las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica y **en el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, teniendo responsabilidad los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.**

Subrayando que es facultad de tales órganos internos **para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes**, en caso de que la declaración de situación patrimonial refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable, solicitará sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento y, de no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, procederán a integrar el expediente correspondiente y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Por último que, en el caso de la declaración de intereses tales **órganos internos se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema** de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Por otra parte, en concordancia con lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en sus artículos 49, fracción I y 51,¹⁶ establece que la

¹⁶ "Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

"I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

"II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;

"III. Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados;

"IV. Sistema de Información y Comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;

"V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y

"VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones."



Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional, estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, entre otros, con el sistema de evolución patrimonial, **de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal**, el Sistema Nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados; el sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización y el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción. Asimismo, que, los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses **operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

Al respecto, se considera importante señalar que, en la exposición de motivos que dio origen a la expedición de citada la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se hizo la siguiente referencia:

"Toda vez que los Órganos Internos de Control (OIC) realizarán su investigación en el ámbito interno del propio ente público al cual se encuentran adscritos, se establece que esta etapa se realizará bajo el principio de secrecía, la cual es responsabilidad de mantener al propio órgano investigador y se hace extensiva a los funcionarios públicos del propio ente público que tengan conocimiento de la existencia de la indagatoria, cuando el OIC les requiera información y los aperciba de la secrecía en que debe mantenerse la propia investigación. Esto con la finalidad de asegurar la eficacia de la misma y evitar que los elementos probatorios puedan ser destruidos, alterados u ocultados.

"Con ésta última finalidad, se faculta al OIC para requerir el aseguramiento de documentos, archivos, objetos y demás elementos probatorios que sean necesarios para determinación de las responsabilidades correspondientes.

"En acatamiento de la reforma constitucional, los OIC en el ejercicio de sus facultades indagatorias no estarán limitados por los secretos bancario, fiducia-

"Artículo 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"El Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta ley."



rio, bursátil y fiscal. No les serán oponibles tampoco las reservas de información conforme a lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia. Por tanto, se dispone que las autoridades y los particulares que tengan en su poder información de este tipo la entreguen al OIC cuando así se les requiera y deberán cumplir la secrecía de la investigación en los términos que se les aperciba.

"Se establece que la investigación del OIC deberá realizarse de manera exhaustiva, lo que implica que éste deberá realizar todas las diligencias necesarias para determinar o deslindar las responsabilidades administrativas que correspondan. Para esto se le otorga un plazo razonable de hasta seis meses para completar su investigación.

"Esta etapa concluye con la emisión del acuerdo respectivo, que puede ser de inexistencia de responsabilidad administrativa o de probable existencia de la falta administrativa. Este último da inicio a la siguiente etapa del proceso, que es la de sustanciación.

"Cabe resaltar que esta iniciativa establece de manera novedosa que el acuerdo de inexistencia de responsabilidad podrá ser impugnado mediante el juicio de amparo indirecto por el quejoso, el denunciante o por un integrante del Comité de Participación Ciudadana."

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, se señaló que:

"Asimismo, **la iniciativa señala que las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el registro la información correspondiente a los servidores públicos a su cargo; y verificarán la situación o posible actualización de un conflicto de interés**, por lo que llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos servidores públicos.

"Al respecto, la iniciativa dispone que **todos los servidores públicos** estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, **ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control**.



La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:"

En este punto, es relevante hacer referencia al trabajo legislativo que dio origen a la reforma constitucional de mayo de dos mil quince, pues en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, a que ya se ha hecho referencia, en lo concerniente a los órganos internos de control, en el que se señaló lo siguiente:

"Una vez analizados los mecanismos externos de combate a la corrupción, el dictamen propone **fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles internos. Con la aprobación de las modificaciones establecidas, los entes públicos federales, estatales y municipales, así como del Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, tendrán órganos internos de control facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;** para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere esta Constitución."

De lo anterior, se desprende que, como lo estableció el Constituyente Permanente a nivel nacional se implementó un sistema articulado anticorrupción, en el cual se pretende **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional.

Pues como se previó en la Constitución Federal, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, destacando que las entidades federativas deben establecer sistemas locales de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes gene-**



rales, para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.

Asimismo, de las disposiciones de la Constitución Federal se advierte que el Constituyente Permanente consideró necesario para la exitosa implementación del sistema anticorrupción, que todo servidor público de las entidades federativas y **los Municipios**, estuviera obligado a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Por otra parte preceptúa, en el artículo 109, de manera destacada que, los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Lo que hace evidente, que dentro del sistema anticorrupción la Constitución Federal, se concibe de manera predominante la actuación de los tres niveles de gobierno, **respetando sus respectivas competencias**; asimismo, se considera de manera relevante a los Municipios como un nivel que constituye el primer eslabón en el entramado gubernamental con su propio gobierno, funcionarios que lo integran y normatividad.

Lo que es acorde, con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, respecto del cual este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversos precedentes, destacando la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, y otras controversias,¹⁷ en la que la Corte explicó, de manera muy completa, los rasgos caracte-

¹⁷ Las que llamamos controversias análogas a la de Pachuca de Soto, son la controversia constitucional 25/2001, interpuesta por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués (todos del Estado de Querétaro) y la controversia constitucional 12/2001, interpuesta por el Municipio de Tulancingo de Bravo (Estado de Hidalgo). Todas ellas fueron resueltas por el Pleno en la sesión pública de siete de julio de dos mil cinco.



rísticos del régimen constitucional en materia municipal, entre los puntos que es conveniente destacar, de lo dicho en la citada resolución, está el que subraya la necesidad de hablar, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, de la existencia de un orden jurídico municipal, **independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal**, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Este punto central quedó plasmado en la siguiente tesis:

"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la de 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', **lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.**"¹⁸

Esta conceptualización se asienta fundamentalmente en la previsión constitucional, según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno, en el

¹⁸ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 134/2005, visible en la página 2070 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Novena Época, octubre de 2005, con número de registro digital: 176928.) Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.



reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, y **en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas**, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece el diseño de dicho sistema articulado anticorrupción en el ámbito de las responsabilidades administrativas, en el que se coloca a los órganos internos de control en un lugar neurálgico, al ser las responsables de implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Y, en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, dichos órganos tienen la obligación de **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**. Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Así, los **órganos internos son los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.



Siendo precisa la ley general que, en el caso de los Municipios las declaraciones deberán presentarse ante el órgano interno, el cual en el caso de que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, **teniendo responsabilidad los órganos internos** de verificar que tales formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, de puntualizar sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Advirtiéndose que, una vez que el órgano interno en ejercicio de sus facultades, determina la existencia de faltas graves, serán las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas las competentes para investigar y sustanciar el procedimiento, pero si detecta posibles **faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control**, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Conforme a lo anterior, los órganos internos de control, juegan un papel de mayor relevancia, siendo éstos los medios para cumplir en primera instancia, en cada uno de los órdenes de gobierno con las obligaciones de combate a la corrupción y responsabilidad administrativa.

Hasta aquí lo expuesto, se advierte la fuerza de los órganos internos de control a fin de cumplir con los objetivos establecidos constitucionalmente en materia anticorrupción, así como la **importancia de la homologación de los sistemas anticorrupción federal, estatal y municipales, para el correcto combate; así como la coordinación en todos los niveles de gobierno**, esto es, la necesidad de que exista armonía entre las disposiciones que rigen a nivel federal, local y municipal, y que competen a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial así como organismos constitucionalmente autónomos; para lo cual **se deben ajustar a las leyes generales que establecen las bases y principios que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción**.

Así, del marco general normativo, se advierte la intención del legislador al configurar las reglas para dar cumplimiento a la obligación por parte de todos los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, es que las



mismas se presenten ante las secretarías u órganos internos de control correspondiente, es decir, ante **el organismo con facultades en materia de responsabilidades administrativas, que forma parte del ente de gobierno al que el servidor público obligado, se encuentra adscrito**; en el caso, específicamente ante el órgano de control interno de los Municipios, los cuales constituyen un nivel de gobierno independiente y autónomo del Gobierno Estatal.

Ahora, en la Constitución del Estado de Oaxaca, en su artículo 120, relativo a las "*responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Patrimonial del Estado de los Municipios*", se establece:

Título séptimo

De las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y patrimonial del Estado y los Municipios.

(Reformado, P.O. 30 de junio de 2015)

"Artículo 120. El Sistema Estatal de Combate a la Corrupción 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:

(Reformada, P.O. 1 de agosto de 2018)

"I. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca; así como por un representante de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia 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 federal y municipal;

"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.

(Reformado, P.O. 21 de septiembre de 2017)

"Los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos y **Municipios**, así como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, desarrollarán programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2018)

"Las autoridades del Estado y de los Municipios colaborarán y prestarán auxilio a los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos,



así como de la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, en materia de combate a la corrupción en los términos que fije la ley.

"La 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. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

En la que se prevé, acorde con lo que establece la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la existencia de **órganos de control interno municipales**, los cuales se prevén como parte del Sistema Nacional Anticorrupción, con facultades específicas.

En ese sentido, el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se adicionó al título sexto de Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el capítulo IV Bis, titulado **Del órgano interno de control municipal**, el cual, en la parte que interesa dice:

Capítulo IV Bis

Del órgano interno de control municipal

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Bis. Las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales estarán a cargo de un órgano interno de control municipal, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal.

"El órgano interno municipal es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad."

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Ter. **Los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría



social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio.

"En los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información**, la comisión que se acuerde en sesión de Cabildo o el Ayuntamiento y el tesorero municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 de la presente ley."

(Adicionada con los artículos que la integran, P.O. 20 de octubre de 2017)
Sección primera
De la Contraloría Municipal

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Quáter. La Contraloría Interna Municipal, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. La revisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, para verificar que se haya recibido, recaudado, administrado, ejercido y aplicado los recursos económicos que conforme a los diversos ordenamientos legales y normatividades le corresponden al Municipio;

"II. Vigilar que el patrimonio municipal esté debidamente resguardado, valuado y registrado en el sistema de contabilidad municipal y se refleje en los estados financieros del Municipio y demás informes que deban de emitirse de conformidad con la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"III. Comprobar que todos los ingresos y egresos del Municipio, estén debidamente comprobados, justificados y registrados en el sistema de contabilidad gubernamental y se reflejen en los estados financieros e informes que deban emitirse periódicamente de conformidad con las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"IV. Vigilar que se cumpla con la Ley de Ingresos del Municipio y el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio, realizando un análisis de las desvia-



ciones detectadas y en su caso emitir las recomendaciones que procedan a las áreas implicadas.

"V. Establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción;

"VI. Ordenar y realizar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, con el propósito de proponer medidas correctivas en sus operaciones y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, así como corroborar la correcta aplicación de los recursos provenientes de programas federales, estatales y los concertados con la Federación conforme a sus reglas de operación;

"VII. Vigilar que los recursos financieros destinados a la ejecución de programas, prestación de servicios y la administración Municipal, sean enfocados a los objetivos propuestos y se apliquen con oportunidad, eficacia honestidad, transparencia y rendición de cuentas;

"VIII. Vigilar que la Tesorería Municipal y demás áreas implicadas cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes;

"IX. Supervisar que la ejecución de los convenios celebrados entre el Ayuntamiento del Municipio con el Gobierno del Estado y con la Federación se cumplan en sus términos acordados;

"X. Evaluar, supervisar, verificar, física y financieramente, el avance e información de los programas e inversión y obra pública, así como la aplicación de los recursos a ellos destinados, autorizados previamente y conforme a las disposiciones legales en la materia;

"XI. Revisar y auditar la ejecución física y financiera de los programas de inversión y obra pública, que se realicen en el Municipio con recursos propios o con recursos provenientes de convenios con el Estado, con la Federación o de cualquier otra índole;



(Reformada, P.O. 3 de agosto de 2019)

"XII. Vigilar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca;

"XIII. Supervisar que los proveedores de bienes y servicios, y contratistas, cumplan lo estipulado en los contratos que celebren con el Ayuntamiento del Municipio o sus dependencias y entidades;

"XIV. Participar en las licitaciones públicas convocadas para seleccionar a los proveedores de bienes, servicios y obras públicas, con el objeto de vigilar y validar que los procedimientos para las adjudicaciones que se asignen, se realicen con estricto apego a las leyes y demás ordenamientos legales aplicables.

"XV. Recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca;

"XVI. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en los términos de las disposiciones legales, aplicando en su caso, las responsabilidades en que incurran los funcionarios e imponer la sanción correspondiente;

"XVII. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de la administración pública municipal, en los términos de la presente ley y demás disposiciones legales aplicables;

"XVIII. Vigilar que la prestación de los servicios públicos sea conforme a los principios de legalidad, transparencia, honradez e imparcialidad, y atender e investigar las quejas, denuncias, peticiones, recomendaciones y sugerencias que presente cualquier interesado en relación con las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias, y entidades de la administración pública municipal, e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y, en su caso, fincar responsabilidades administrativas, para imponer sanciones de acuerdo con las disposiciones aplicables;



"XIX. Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación, presupuesto y especificaciones convenidas, debiendo supervisar desde la contratación, autorización y anticipo de pago de estimaciones, hasta su finiquito y entrega, sin demérito de la responsabilidad directa del responsable de la obra pública municipal.

"XX. Vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas;

"XXI. Llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados;

"XXII. Llevar el registro y control de los proveedores, contratistas y particulares que hayan sido sancionados;

"XXIII. Imponer las sanciones que conforme a derecho procedan;

"XXIV. Formar parte del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio y sancionar en su caso a los servidores públicos, que por negligencia u omisión incumplan con dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública o de protección de datos personales o con las resoluciones emitidas por el órgano local y federal garantes de este derecho o los tribunales federales;

"XXV. Vigilar que las dependencias y entidades municipales, cumplan para la celebración de sus contratos con lo dispuesto en las leyes y normatividad aplicable;

"XXVI. Informar permanentemente al Ayuntamiento del resultado de las evaluaciones y auditorías realizadas, y proponer las medidas correctivas que procedan;

"XXVII. Fomentar entre los servidores públicos municipales, la cultura de la legalidad, ética y calidad en el servicio público, a través de programas y accio-



nes para la atención eficiente y de calidad, que el Ayuntamiento, sus dependencias y entidades de la administración pública municipal deban proporcionar a la ciudadanía;

"XXVIII. Cumplir con la (sic) obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal; y,

"XXIX. Las demás que en el ámbito de su competencia le confieran el Ayuntamiento y demás disposiciones legales aplicables."

De los que se desprende, que las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales, **estarán a cargo de un órgano interno de control municipal**, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal; asimismo que **los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio. Mientras que en los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información**.

Por otra parte, se establecen las **atribuciones de la Contraloría Interna Municipal, como órgano de control interno municipal**, entre las que se encuentran, establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción; recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca; así como vigilar e



investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas y llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados; asimismo, cumplir con las obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal.

Atento a lo anterior, es claro que **el legislador del Estado de Oaxaca**, al reformar el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, **mediante la expedición del Decreto 584, no se ajustó al contenido de la Ley General de Responsabilidades**, habida cuenta que, el objetivo de que las Legislaturas Locales expidan leyes en la materia de responsabilidad administrativa, es precisamente crear un sistema homogéneo –Sistema Nacional Anticorrupción– que permita la cooperación en todos los niveles de gobierno: es decir, federal, local y municipal; para lo cual resulta fundamental, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, que se ajusten a las disposiciones no sólo constitucionales, sino a las leyes de carácter general, que por su naturaleza, pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos y cuyo origen tienen lugar en cláusulas constitucionales, **en el caso específico en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Carta Magna y en los transitorios**, y que, por tanto, deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.¹⁹

¹⁹ Es aplicable la siguiente tesis: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes



Máxime que la norma impugnada establece en la primera parte del párrafo primero, que las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, se deberán presentar bajo protesta de decir verdad, ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, lo cual resulte acorde con las normas marco establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin embargo, más adelante, esto es en el segundo párrafo, señala que **tratándose de los servidores públicos municipales, deberán presentarse ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.**

Debe destacarse que, el artículo 3, fracciones XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, por órganos internos de control, se establece que las unidades administrativas facultadas para aplicar las leyes en **materia de responsabilidades de servidores públicos** y; por secretarías, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción XXVII dispone que por servidores públicos se entenderán las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución de Oaxaca; precepto normativo que a su vez, reputa con ese carácter, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública municipal –entre otros–, quienes se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Dichas normas, resultan ser una copia ajustada de las definiciones establecidas tanto en el artículo 3 de la Ley General de Responsabilidades Admi-

del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.". Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, P. VII/2007, página 5 «con número de registro digital: 172739».



nistrativas, como en el artículo 8o. de la Constitución Federal, que establece quiénes tienen el carácter de servidores públicos.

A mayor referencia, a continuación las normas comentadas, que son del tenor siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
<p>"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.</p> <p>"...</p> <p>"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."</p>	<p>"Artículo 115. 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, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la administración pública municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>"...</p> <p>"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."</p>
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca
<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p>	<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p>



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

"...

"XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

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

"...

"XXVI. Secretaría: La Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca;

"XXVII. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Local."

En suma, este Tribunal Pleno considera que el artículo 30 de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, resulta **contrario a los artículos 108, 109, 113, 115 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal**; pues atendiendo a lo expuesto en párrafos anteriores, se advierte que la norma **no es acorde al marco general** que se desprende de dichos artículos constitucionales y que concretamente fueron plasmados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el cual fue desarrollado para crear un Sistema Nacional Anticorrupción homogéneo en todos los niveles de gobierno, es decir, federal, local y municipal.

Con lo cual, la previsión constitucional, en el sentido de contar con un sistema articulado anticorrupción, se debían **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional, en el que las entidades federativas deben ajustar sus sistemas de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen**



en la Norma Fundamental y en las leyes generales para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.

En tanto se desconoce, el papel y facultades que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevén hacia los órganos internos de control en el Sistema Nacional Anticorrupción, pues a éstos corresponde en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda.** Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos **órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo y, en el caso de los Municipios específicamente verificar que los formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, de puntualizan sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Con lo que se violenta la previsión expresa contenida, en el artículo 109 de la Constitución Federal, en el sentido de que los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.



Vulnerándose también, como lo aduce el Municipio actor, la autonomía e independencia que respecto de los Gobiernos Estatales se reconoce en el artículo 115 de la Constitución Federal, como un orden jurídico, **independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal**, y no incluido en el primero.

Por lo expuesto, se declara la invalidez del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, en el párrafo segundo que señala: "Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado."

En atención a la invalidez decretada, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ procede **extender la invalidez** del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, publicado mediante Decreto 584 en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, **al artículo cuarto transitorio** del Decreto 584 referido, debido a que su validez depende de la validez del artículo declarado inválido, en tanto señala:

"Cuarto. Las declaraciones presentadas ante los órganos internos de control de los Municipios **deberán ser remitidas en un plazo no mayor de 30 días** al Órgano Interno de Control del H. Congreso del Estado de Oaxaca."

²⁰ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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



Destacando que si bien podría considerarse que el plazo de treinta días a que alude el artículo transcrito ha transcurrido, si se toma en cuenta la fecha de entrada en vigor del decreto aludido (22 de marzo de 2019) y, por ende, ya cumplió el objeto para el cual se emitió; lo cierto es que, no se tiene certeza de que en realidad se haya cumplido por parte del órgano interno del Municipio actor lo establecido en dicho precepto. Y por tanto, procede declarar su invalidez.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del **segundo párrafo** del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, conforme a lo establecido en el considerando sexto de esta ejecutoria y, por extensión, la del artículo transitorio cuarto del referido decreto; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos señalados en el considerando séptimo de la presente decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.



La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2020.

La tesis de jurisprudencia P./J. 100/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, con número de registro digital: 193258.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la controversia constitucional 184/2019, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio mayoritario que no se comparte	De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable exclusivamente al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.
---	--



Motivo del disenso	La invalidez decretada en la presente controversia constitucional debió tener efectos generales, es decir, no sólo entre las partes de la controversia constitucional, sino para todos los Municipios del Estado de Oaxaca (más de 500).
--------------------	--

Si bien comparto la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, así como la del artículo cuarto transitorio –por extensión– del referido decreto,¹ difiero de los efectos que se dan en la sentencia.

En efecto, no comparto el criterio mayoritario de que la invalidez decretada sólo surta efectos para el Municipio de Matías Romero Avendaño, Oaxaca, y no comprenda a los otros 569 Municipios restantes del Estado de Oaxaca.

En primer lugar, considero que la expresión "***En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.***"; contenida tanto en el último párrafo de la fracción I del artículo 105² de la Constitución Federal, así como en el último

¹ 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

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

"...



párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,³ en los cuales se funda la ejecutoria para declarar los efectos relativos de la ejecutoria, se refiere a actos concretos reclamados en vía de controversia constitucional y no a leyes generales, como en este caso es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, impugnada. Por lo que resulta ilógico que en estos casos la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación produzca una diferencia de trato entre todos los Municipios de una entidad federativa, como si la prevalencia del orden constitucional sólo fuera privilegio de quienes tuvieron la asesoría suficiente para demandar su restablecimiento.

En segundo lugar, si se toma en cuenta que la declaración de invalidez por parte de este Tribunal Pleno fue unánime, no existe justificación alguna para que dicha norma, que es claramente inconstitucional, sólo surta sus efectos para la parte que accionó esta controversia constitucional y, por otro lado, siga generando perjuicios en contra de los demás Municipios que conforman el Estado que no la controvertieron.

De ahí que no comparta la decisión mayoritaria de los efectos de la sentencia en los términos precisados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"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."

³ Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

II. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. BASES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

III. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBEN AJUSTAR LAS NORMAS QUE EMITAN AL RESPECTO A LAS BASES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA PARA LA COORDINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL EN MATERIA DE EVOLUCIÓN PATRIMONIAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

V. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. INTENCIÓN DEL LEGISLADOR DE QUE LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES SE PRESENTEN ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, CONFORME AL MARCO GENERAL APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA INTERNA MUNICIPAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL



ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES MUNICIPALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VIOLA EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

VIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. LA OBLIGACIÓN FIJADA A LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES DE PRESENTAR DECLARACIONES PATRIMONIALES ANTE EL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO, VULNERA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA MUNICIPAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA).

IX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE OAXACA. NORMA QUE PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LAS DECLARACIONES PATRIMONIALES PRESENTADAS ANTE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS MUNICIPIOS AL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DEL ARTÍCULO TRANSITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS ÚNICAMENTE ENTRE LAS PARTES Y A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 30, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TRAN-



SITORIO CUARTO DEL DECRETO 584, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE OAXACA EL VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 185/2019. MUNICIPIO DE SANTIAGO MATATLÁN, OAXACA. 28 DE MAYO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiocho de mayo de dos mil veinte.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y acto impugnado.** Por escrito presentado el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gualterio Gutiérrez Hernández, ostentándose como síndico municipal del Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, promovió controversia constitucional, en la que demanda la invalidez del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:

- Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca.
- Gobernador del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales señalados como violados.** Del escrito de demanda hecho valer por la parte actora, se desprenden como preceptos constitucionales violados los artículos 16, 108, párrafo quinto, 113 y 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:



1. Señala que, el primero de enero de dos mil diecisiete, las personas que actualmente integran el Ayuntamiento de Cuilápam de Guerrero, Oaxaca (sic), para el trienio dos mil diecisiete dos mil diecinueve, tomaron posesión del cargo.

2. Que todos los concejales y demás miembros administrativos del Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, presentaron declaración patrimonial, dentro de los sesenta días naturales que conceden las leyes de la materia, en el órgano interno de control, es decir, la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información del Municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca.

3. El veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, fue aprobado por parte de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, una reforma al artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, misma que dispone que todas las declaraciones de situación patrimonial inicial por parte del presidente, síndico, regidores, directores y demás miembros del Ayuntamiento –obligados conforme a la ley– deberán presentarse en el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado y en caso de que el Municipio de que se trate cuente, acorde con el número de población, con un órgano interno de control, éste deberá remitir las declaraciones de los miembros del Ayuntamiento al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

4. La reforma señalada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, siendo ésta autoaplicativa, esto es, que con su sola entrada en vigor causa afectación a los sujetos de derecho público a quienes se encuentra dirigida.

5. Por último y atento a lo anterior, es que se acude a esta instancia por considerar que la misma invade y afecta la esfera competencial del Ayuntamiento.

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** El síndico municipal del Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, hizo valer, esencialmente los argumentos siguientes:

Los actos demandados le causan perjuicio al Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, atento a que vulneran lo señalado en el artículo 115, fracción



II, párrafo segundo, en relación con los numerales 16, 108 y 113, de la Constitución Federal.

Lo anterior en virtud de que, en dos mil quince se reformaron los artículos 108 y 113 de la Constitución Federal, dando lugar al Sistema Nacional Anticorrupción.

Asimismo, el treinta de junio de dos mil quince, fueron reformados los artículos 115 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estableciendo las responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Municipios de Oaxaca, conforme al Sistema Estatal de Combate a la Corrupción.

Así pues, de la lectura de dichos artículos, se puede apreciar la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción, integrado por una serie de autoridades del orden federal, cuyo principal objetivo es combatir los hechos de corrupción que pudieran cometer los servidores públicos imponiendo las sanciones, planes, programas y políticas públicas para inhibir los actos de corrupción. En dichas normas se ordena que las entidades federativas creen sus Sistemas Locales de Combate a la Corrupción, con las autoridades homólogas del orden local.

De los artículos constitucionales señalados, se desprenden dos cuestiones: la primera que todos los servidores públicos deberán presentar su declaración patrimonial y de intereses como mecanismo esencial de transparencia y combate a la corrupción; y la segunda, la existencia de órganos internos de control, como primer frente al combate de los hechos y actos de corrupción de los servidores públicos, como ente fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece que serán los órganos internos de control quienes reciban las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, en sus diferentes modalidades; y que serán estos órganos, en caso de incumplimiento, quienes inicien los requerimientos y procedimientos disciplinarios correspondientes para imponer sanciones.

Asimismo, establece que la declaración patrimonial podrá ser presentada de forma digital, sin embargo, en el caso de los Municipios que no cuentan con acceso a Internet o la tecnología necesaria, podrán emplear formatos impresos,



imponiendo la obligación a los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluidos en el sistema de evolución patrimonial.

Por su parte la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado y Municipios de Oaxaca, en el artículo 30, previo a la reforma, establecía que los servidores públicos tenían la obligación de presentar su declaración patrimonial ante sus correspondientes órganos internos de control y, éstos serían los encargados de subir las declaraciones a la plataforma digital, para lo cual podrían celebrar convenios con la Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca.

Sin embargo, la reforma aprobada el veintisiete de febrero de dos mil diecinueve y publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, reformó la redacción del artículo en mención y conforme a la nueva configuración, ahora el presidente municipal, síndico, regidores, secretario, tesorero y demás trabajadores de la administración pública municipal, deberán remitir las declaraciones en un lapso de treinta días al Órgano Interno de Control del Congreso del Estado de Oaxaca.

Lo anterior, resulta ser violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, pues la reforma impugnada no es acorde al orden jurídico general establecido para el Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales de Combate a la Corrupción, lo que vuelve a la norma infundada e inmotivada. Así pues, el acto reclamado transgrede lo establecido en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas que impone la obligación a los servidores públicos de presentar sus declaraciones ante el órgano interno de control, es decir, ante la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, según lo dispuesto en los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Ello pues, atendiendo a la nueva redacción se transgrede directamente lo señalado en los preceptos 32, 33 y 34 de la ley general.

Atendiendo a lo anterior, se considera que si los actos reclamados son contrarios a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, carecen de debida coherencia, así como consistencia y, por ende, se deben considerar indebidamente fundados y motivados, lo que incide en una vulneración en au-



tomático a los principios de legalidad y seguridad jurídica establecidos en el artículo 16 de la Constitución Federal.

La transgresión formal que realiza el Congreso del Estado de Oaxaca con el acto reclamado desnaturaliza la propia esencia de los sistemas señalados; pues los órganos internos de control, son los encargados de realizar el control interno de las dependencias de gobierno a fin de verificar que se cumpla con las metas institucionales, previniendo, investigando y sancionando los hechos de corrupción de acuerdo a su competencia, con la intención de que sea la propia autoridad administrativa la que se autorregule y sancione a sus funcionarios cuando incumplan con la norma, sin que pueda sancionar a servidores públicos de otra dependencia gubernamental, rompiendo con el principio de la autorregulación de control interno de la propia dependencia y que precisamente, en caso de no recibir las declaraciones de situación patrimonial, pueda iniciar la investigación y aplicar la sanción que corresponda.

Señala que los artículos 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, establecen la Contraloría Municipal para aquellos Municipios con una población mayor a veinte mil habitantes y, para aquellos con una población menor, prevé a la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información, otorgándole las facultades de control antes señaladas. Asimismo aduce, que dicha ley en atención a lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, instituyó un órgano interno de control como parte integrante de la administración pública municipal, la cual también viene concedida en la Ley General de Responsabilidades Administrativas en los numerales 32, 33 y 34.

Por ello, considera que el acto reclamado, al establecer que los servidores públicos deben presentar su declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, evidentemente invade la esfera competencial que le está reservado al órgano administrativo del Ayuntamiento o administración pública municipal y no al órgano administrativo estatal y, por ende, vulnera los ya referidos artículos 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal y, 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.



QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el expediente 185/2019; asimismo, ordenó remitir el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de diez de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación, requirió que señalaran domicilio para oír y recibir notificaciones, y dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por acuerdo de diez de julio de dos mil diecinueve, se tuvo al consejero jurídico del Poder Ejecutivo de Oaxaca, en representación del titular de ese Poder, contestando la demanda de controversia constitucional **de manera extemporánea.**

Lo anterior, en virtud de que el plazo transcurrió del veinticuatro de mayo al cuatro de julio de dos mil diecinueve y el oficio se presentó el ocho de julio siguiente. De ahí que, su presentación se considere fuera del término legal.

SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** El Congreso del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

La reforma efectuada al artículo 30, que se controvierte, no vulnera el ámbito competencial del Ayuntamiento del Municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca.

Lo anterior pues, tanto del dictamen de treinta de enero de dos mil diecinueve, emitido por la Comisión Permanente de Transparencia, Acceso a la Información y Congreso Abierto, por el que se determina procedente reformar el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, como de la iniciativa con proyecto de decreto, de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, en la que se propone reformar el citado artículo, se advierten los fines que sustentan dicha reforma, consistentes en dotar al



Congreso Estatal, a través de su órgano interno de control, de la facultad de revisión de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de los servidores públicos municipales, con el único propósito de fortalecer el Sistema Estatal de Fiscalización y Combate a la Corrupción; por lo que no se lesiona el ámbito competencial de su Municipio.

Aclara, que el artículo tercero transitorio del Decreto 584 impugnado, establece que se derogan todas aquellas disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan al presente decreto, aun cuando no estén expresamente derogadas, por lo que la facultad que tenía la Contraloría Municipal para recibir las declaraciones patrimoniales en términos del artículo 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, fue derogada.

Por último, estima que con la reforma efectuada a la norma de referencia, no se rebasa la facultad configurativa que constitucionalmente tiene encomendado para legislar en la materia.

OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Audiencia. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos haciéndose constar que las partes no los formularon y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación



con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, 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, por tratarse de un conflicto suscitado entre el Estado de Oaxaca y el Municipio de Santiago Matatlán, de ese mismo Estado, en el que se impugna una norma de carácter general.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El 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,¹ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber:

- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y,
- Dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, el Municipio actor impugna el Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve.

Por tanto, si el decreto impugnado fue publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial Local, el plazo de treinta días para presentar la demanda transcurrió del **veintidós de marzo al ocho de mayo de dos mil diecinueve**. Debiendo descontarse los días sábados y domingos por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del diecisiete al diecinueve de abril de la

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

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



propia anualidad de conformidad con el inciso n) del punto primero del Acuerdo 18/2013 de este Tribunal Pleno.

Por lo que, si la presentación de la demanda se efectuó el **ocho de mayo de ese año**, es indudable que resulta **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,² el Municipio de Santiago Matatlán, perteneciente al Estado de Oaxaca, tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En representación de ese Municipio comparece Gualterio Gutiérrez Hernández, con el carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio actor, cargo que acredita con copia certificada de la credencial que lo acredita como síndico municipal, expedida por la Secretaría General del Gobierno del Estado de Oaxaca, así como copia certificada de su nombramiento por parte del presidente municipal de Santiago Matatlán, Felipe Sernas Cortes, de fecha uno de enero de dos mil diecisiete.³

Al respecto, el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca,⁴ establece que los síndicos serán los representantes jurídicos del Municipio en los litigios en que éste sea parte.

Consecuentemente, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la

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

"I. De las controversias constitucionales que, 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."

³ De foja 25 y 28 del expediente.

⁴ "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones: (Reformada, P.O. 9 de mayo de 2015)

"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."



materia,⁵ procede reconocer la representación del síndico del Ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, para promover la presente controversia constitucional.

CUARTO.—Legitimación pasiva. A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

El Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, tiene legitimación pasiva en la presente controversia, por ser a quien se le atribuye uno de los actos impugnados, no obstante lo anterior, no es necesario analizar la representación de la autoridad demandada, en virtud de que la contestación de la demanda fue presentada de forma extemporánea.

Atento a lo anterior, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

⁵ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

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

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

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

"IV. El procurador general de la República."

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

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

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



Estados Unidos Mexicanos, se presume como cierto el hecho señalado en la demanda atribuido directamente al Poder Ejecutivo, es decir la publicación del Decreto 584 que reforma el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca.

b) Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

En representación del poder demandado compareció Laura Estrada Mauro, presidenta de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura Constitucional del Estado de Oaxaca, cargo que acredita con la copia certificada del acta de quince de noviembre de dos mil dieciocho, de sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legal de dicha Legislatura, en la que se tomó protesta a los integrantes de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura, del Estado de Oaxaca.⁶

Dicho lo anterior, la funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 49, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.⁷

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y tener por contestada la demanda por persona legitimada para ello.

QUINTO.—Causas de improcedencia. Este Tribunal Pleno advierte que no existe motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio la existencia de alguna, por lo que se procede al estudio de fondo del asunto.

SEXTO.—Estudio de fondo. El Municipio actor impugna el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca,

⁶ Fojas 83 a 30 del expediente.

⁷ "Artículo 49. Son atribuciones de la presidencia de la Jucopo:

"...

"III. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que considere oportuno."



reformado mediante Decreto 584, publicado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

El citado artículo establece lo siguiente:

"**Artículo 30.** Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y **ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, todos los servidores públicos**, en los términos previstos en la presente ley y la ley general. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia. Los servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pública estatal, las citadas declaraciones se presentarán **ante la secretaría**. Los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**. Para efectos de lo anterior, dichos poderes, organismos, podrán celebrar convenios con la secretaría para el uso de las plataformas tecnológicas de esta última.

"**Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.**

"Asimismo, los servidores públicos deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación en la materia."

"Del artículo impugnado, se desprende por un lado que, **todos los servidores públicos de Oaxaca**, están obligados a presentar las declaraciones de situación **patrimonial y de intereses** ante la secretaría o **su respectivo órgano interno de control en los términos previstos** en esa ley y **en la ley general; asimismo**, que deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.

Por otra parte, precisa que tales declaraciones tratándose de servidores públicos pertenecientes a dependencias y entidades de la administración pública estatal, se presentarán **ante la secretaría**; mientras que las de los que pertenezcan a los Poderes Legislativo y Judicial y a los organismos constitucio-



nales autónomos, las presentarán **ante sus respectivos órganos internos de control**.

Por último, establece en la porción impugnada que, **tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado**.

Al respecto, el Municipio actor, señala que la norma impugnada: (i) transgrede directamente los artículos 16, 115, fracción II, segundo párrafo, 108 y 113 de la Constitución Federal, así como los numerales 126 Bis, 126 Ter y 126 Quater, fracción XV, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; (ii) viola el principio de seguridad jurídica, atendiendo a que carece de una debida motivación y fundamentación al no ser congruente y coherente; y (iii) vulnera la autonomía municipal, esto en virtud de que impone la obligación a los servidores públicos municipales de presentar la declaración de situación patrimonial ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado, lo que impide que sea el propio órgano interno del Ayuntamiento el que pueda iniciar la investigación e imponer sanciones en caso de incumplimiento.

Ahora, a efecto de analizar el planteamiento de invalidez hecho valer, se debe tomar en cuenta que mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil quince, se emitió el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, entre ellos los artículos 108, 109, fracción III, 113 y 73, fracciones XXIV y XXIX-V, que a la letra indican:

"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.

"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 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

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



actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

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

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

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

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

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

(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 com-



petentes 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."

"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;**

"...

(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.**"



En relación con los artículos 108, 109 y 113 constitucionales, se destaca que se encuentran ubicados en el título cuarto "De las responsabilidades de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Así pues, el artículo 108, prescribe que para efectos de responsabilidad administrativa, se entienden como servidores públicos –entre otros– toda persona que en general desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el ámbito federal y en esos mismos términos, las Constituciones Estatales, deben precisar a las personas que tienen el carácter de servidores públicos en las entidades federativas y los Municipios, **quienes estarán obligados a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.**

El último párrafo de la fracción III del artículo 109 constitucional, prevé expresamente que los entes públicos estatales y **municipales**, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, **contarán con órganos internos de control**, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

El artículo 113 de la Constitución Federal, establece que el Sistema Nacional Anticorrupción, es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, **conforme a las bases y principios ahí establecidos para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.** Asimismo, señala que, las entidades federativas deberán establecer sistemas locales de anticorrupción, con el objeto de coordinar a las autoridades de las entidades federativas.

Cabe destacar que las normas transcritas fueron reformadas el veintisiete de mayo de dos mil quince, fecha en la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción.



La cual fue analizada por este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 56/2016, 58/2016 y 30/2016 y su acumulada;⁸ así como las controversias constitucionales, 76/2015 y 12/2016;⁹ señalando que el régimen transitorio de esta reforma prevé un modelo a través del cual los sistemas federal y locales en la materia, **deberán armonizarse para cumplir con los fines constitucionales de la reforma**. Dicho modelo, parte de la base que tanto en lo que se refiere a la coordinación del sistema anticorrupción,¹⁰ como la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, se requiere de la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes.¹¹

En este punto, se hizo referencia, al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional en comento y, que en la parte que interesa dice:

"...

"Décima cuarta. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

⁸ Resueltas por unanimidad de 10 votos las dos primeras y por unanimidad de 11 votos la última.

⁹ Resueltas por mayoría de 8 votos y unanimidad de 10 votos respecto de los actos impugnados.

¹⁰ El cual, de conformidad con el texto reformado del artículo 113 constitucional, tiene como finalidad "... **la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.**"

¹¹ "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."



"En efecto, es menester contar con **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión **deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos** hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"...

"Décima quinta. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante **una propuesta de un Sistema Nacional**. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión total se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de 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'. En otras palabras, que **en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales**.

"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los órganos revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones **homólogas** correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley



Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares. ..."

De lo que se tiene que, el Constituyente Permanente, estimó necesario contar con un marco normativo de **carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual, debía ser combatido desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo, en el que existiera la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno, de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

En las resoluciones señaladas se destacó la modificación a la fracción XXIV y adición a la XXIX-V del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme a lo cual, se facultó al Congreso de la Unión para emitir, entre otras: a) la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción referido en el artículo 113 constitucional; y, b) 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.

Al respecto, como se dijo, se subrayó que en los artículos transitorios de la reforma, se estableció una mecánica transicional para la transformación de los sistemas federal y locales en la materia, partiendo de la base de que **para lograr la coordinación del sistema anticorrupción** o la distribución de competencias entre los distintos órdenes en materia de responsabilidades administrativas, **se requería la emisión por parte del Congreso de la Unión de las leyes generales correspondientes**.

En ese sentido, se sostuvo, **la emisión de estas leyes generales se configura como la base para expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes** en el ámbito de sus respectivas competencias por



parte del Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, **así como para conformar los sistemas anticorrupción de las entidades federativas.**

En el régimen transitorio, específicamente en los artículos quinto y **séptimo**,¹² se condicionó la entrada en vigor de las adiciones, reformas y derogaciones de los diversos artículos constitucionales, a la emisión y entrada en vigor de las leyes generales en mención. Así, se otorgó a la mecánica transicional la característica de que los artículos que constituyen **la base sustantiva constitucional de las leyes generales**, no entrarían en vigor sino hasta la misma fecha en que lo hicieran éstas, esto es, entrarían en vigor de modo simultáneo.

Lo anterior, con la finalidad de **asegurar que tanto en el ámbito federal como en los locales**, los órganos pertenecientes al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción y la distribución de competencias sobre responsabilidades administrativas y sus tribunales, **se ajusten y adecuen** no solamente a los artículos constitucionales relativos al nuevo sistema anticorrupción y a las nuevas responsabilidades administrativas, **sino también al contenido de las leyes generales, a fin de brindar seguridad jurídica y que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada** desde un inicio.

A mayor referencia, se destacó el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, el apartado relativo al Sistema Nacional Anticorrupción en el que se señala lo siguiente:

"Como ya fue dicho, la corrupción como fenómeno social no se limita a la toma de decisiones individuales, sino que ha logrado instalarse en un sistema con capacidad de autorregulación.

¹² **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."



"Es así como se propone **la modificación de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción como una 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.

"...

"El diseño legislativo hará del sistema una instancia incluyente en todos los órdenes de gobierno al establecer como requisito indispensable para su funcionamiento la participación ciudadana. Por lo anterior, esta Comisión Dictaminadora conviene en establecer el nombre de Sistema Nacional Anticorrupción, esto por considerar que el combate a la corrupción es fundamental para alcanzar estándares de integridad pública.

"...

"Esto es, el Sistema Nacional de Fiscalización, en términos del proyecto, se inscribe como un subsistema consolidado y autónomo pero funcionando como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma tal **que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción, no se llevarán a cabo de forma aislada o fragmentada, sino como un sistema integral articulado para prevenir y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos de corrupción**, sea que éstas deriven del ejercicio indebido de los recursos públicos o bien, del incumplimiento de responsabilidades públicas que no se vinculan necesariamente con la hacienda pública.

"...

"**Así, por primera vez en México, contaremos con un sistema integral y transversal**, alejado de intereses personales, pues sus finalidades son muy claras: generar mejores estándares en el servicio público y combatir de manera definitiva los actos de corrupción.

"...



"De igual forma, la idoneidad de la medida también se justifica por su alcance nacional: las entidades federativas deberán establecer sistemas locales anticorrupción, aspecto derivado de las iniciativas dictaminadas. Es así que estos sistemas locales servirán como mecanismos de coordinación para el diseño, evaluación de políticas de educación, concientización, prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la promoción de la integridad pública.

"...

"Como ya ha sido expuesto, **el sistema pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública y combate a la corrupción.** No obstante, este objetivo no podrá alcanzarse sin mecanismos de coordinación efectivos. Con la finalidad de dotar al sistema del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, **se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del presente dictamen. ..."**

Asimismo, durante el proceso legislativo se hizo énfasis en lo siguiente:

"También **cabe señalar que en el ámbito estatal y municipal,** las entidades federativas **deberán prever que todo ente público cuente con un órgano interno de control** con facultades para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas que tengan carácter no grave; para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos locales y participaciones federales o estatales, y para presentar denuncias por hechos u omisiones ante la autoridad de procuración y justicia, cuando pudieran ser constitutivos de delito en este ámbito."¹³

¹³ Página 433 del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Combate a la Corrupción.



Ahora, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión emitió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa, el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, tal como lo indica su artículo primero transitorio.¹⁴

A las cuales, las Legislaturas Locales deben ajustar las normas que emitan al respecto, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en precedentes, pues la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa, conforme a las bases de la rectoría, como para la coordinación en el establecimiento de un sistema nacional.

Lo que incide, en los contenidos del Sistema Nacional Anticorrupción, para su efectiva implementación a través de una articulación de los distintos órdenes de gobierno, conforme a la legislación general expedida por el Congreso de la Unión, pues de lo contrario, se violentan las bases de coordinación y articulación entre órdenes de gobierno, y generaría una distorsión en la mecánica establecida por la Constitución Federal.

Desde esta perspectiva, resulta contrario a esta pretensión del legislador constitucional y a las finalidades conforme a las cuales estructuró el sistema anticorrupción, que las entidades federativas no se ajusten a lo previsto en las leyes generales respectivas, pues en ellas se contienen las bases que les sirven de parámetro de actuación en el ejercicio de su competencia legislativa.

Así, se vulneraría la seguridad jurídica y se contravendría la pretensión, de que el sistema funcione de manera eficaz y coordinada, el que los Legisladores Locales modifiquen las normas que materialmente se relacionan con este nuevo

¹⁴ **"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."

"Cabe señalar que si bien de conformidad con el artículo tercero transitorio del mismo decreto, la Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor hasta al año siguiente de la entrada en vigor del decreto, la entrada en vigor de las leyes generales conforme a los artículos transitorios del decreto que las emite no es un tema que incida para la resolución de este caso."



sistema constitucional anticorrupción, contraviniendo las estipulaciones contenidas en las leyes generales.

Una vez dicho lo anterior, debe precisarse que, en lo que a este asunto interesa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 1 y 2, en concordancia con las disposiciones constitucionales señaladas en párrafos anteriores, establece que tiene por objeto, distribuir competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones y las sanciones aplicables a partir de las **bases generales para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética y responsabilidad en el servicio público.**

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

"Artículo 2. **Son objeto de la presente ley:**

"I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los servidores públicos;

"II. Establecer las faltas administrativas graves y no graves de los servidores públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"III. Establecer las sanciones por la comisión de faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;

"IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas; y,



"V. Crear las bases para que todo ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público."

Asimismo, las fracciones XXI, XXV y XXVI del artículo 3 de la ley en comento, disponen que:

"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

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

"...

"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

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

Destacando que los órganos internos de control son las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos; que son servidores públicos las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Federal; y, que el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno.



Por otra parte, los artículos 8, 9, fracción II, 10, 11, 15, 17 a 19 y 26 a 29,¹⁵ establecen que el Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y prin-

¹⁵ "Artículo 8. Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta ley.

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

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

"I. Las secretarías;

"II. Los órganos internos de control."

"Artículo 10. Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

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

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

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

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

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

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

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

"Título segundo

"Mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas

"Capítulo I

"Mecanismos generales de prevención

"Artículo 15. Para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los **órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen**, podrán implementar acciones



cipios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los Municipios; siendo autoridades facultadas para aplicar la ley, entre otros, los órganos internos de control.

para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción.

"En la implementación de las acciones referidas, los órganos internos de control de la administración pública de la Federación o de las entidades federativas deberán atender los lineamientos generales que emitan las secretarías, en sus respectivos ámbitos de competencia. En los órganos constitucionales autónomos, los órganos internos de control respectivos, emitirán los lineamientos señalados."

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

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

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

"Capítulo III

"De los instrumentos de rendición de cuentas

"Sección primera

"Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal

"Artículo 26. La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción."

"Artículo 27. La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

"La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

"En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses.



Que las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas; además los órganos internos de control serán competentes para: I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción; II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos, ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Por su parte, la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, precisando que en caso de que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades

De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

"En el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional se inscribirán y se harán públicas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las disposiciones legales en materia de transparencia, las constancias de sanciones o de inhabilitación que se encuentren firmes en contra de los Servidores Públicos o particulares que hayan sido sancionados por actos vinculados con faltas graves en términos de esta ley, así como la anotación de aquellas abstenciones que hayan realizado las autoridades investigadoras o el tribunal, en términos de los artículos 77 y 80 de esta ley.

"Los entes públicos, previo al nombramiento, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, consultarán el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas."

"Artículo 28. La información relacionada con las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, podrá ser solicitada y utilizada por el Ministerio Público, los tribunales o las autoridades judiciales en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, el servidor público interesado o bien, cuando las autoridades investigadoras, sustanciadoras o resolutoras lo requieran con motivo de la investigación o la resolución de procedimientos de responsabilidades administrativas."

"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."



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

Igualmente que, para prevenir la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, las secretarías y los órganos internos de control, considerando las funciones que a cada una de ellas les corresponden y previo diagnóstico que al efecto realicen, podrán implementar acciones para orientar el criterio que en situaciones específicas deberán observar los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, en coordinación con el Sistema Nacional Anticorrupción; y, los órganos internos deberán evaluar anualmente el resultado de las acciones específicas.

En el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, contenido en el capítulo III del título primero del libro primero, se señala que:

- La Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La información prevista en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de declaración fiscal se almacenará en la plataforma digital nacional que contendrá la información que para efectos de las funciones del Sistema Nacional Anticorrupción, generen los entes públicos facultados para la fiscalización y control de recursos públicos y la prevención, control, detección, sanción y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

- La plataforma digital nacional contará además con los sistemas de información específicos que estipula la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.



• En el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y de constancias de presentación de la declaración fiscal de la plataforma digital nacional, se inscribirán los datos públicos de los servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial y de intereses. De igual forma, se inscribirá la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos.

Por otra parte, en el propio capítulo aludido, se precisa lo relativo a la presentación de las declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal en los artículos 30 a 48, de los cuales por su importancia en este asunto, conviene transcribir los siguientes:

"Artículo 30. Las secretarías y **los órganos internos de control, según sea el caso, deberán realizar una verificación aleatoria de las declaraciones patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos. De no existir ninguna anomalía expedirán la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema. En caso contrario, iniciarán la investigación que corresponda.**"

"Artículo 31. Las secretarías, **así como los órganos internos de control de los entes públicos, según corresponda, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial**, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo. **Asimismo, verificarán la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes, en los términos de la presente ley.** Para tales efectos, las secretarías podrán firmar convenios con las distintas autoridades que tengan a su disposición datos, información o documentos que puedan servir para verificar la información declarada por los servidores públicos."

"Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control, **todos los servidores públicos**, en



los términos previstos en la presente ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia."

"Artículo 33. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

"...

"La secretaría o **los órganos internos de control, según corresponda, podrán solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del impuesto sobre la renta del año que corresponda**, si éstos estuvieren obligados a presentarla o, en su caso, de la constancia de percepciones y retenciones que les hubieren emitido alguno de los entes públicos, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

"Si transcurridos los plazos a que se refieren las fracciones I, II y III de este artículo, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se iniciará inmediatamente la investigación por presunta responsabilidad por la comisión de las faltas administrativas correspondientes y se requerirá por escrito al declarante el cumplimiento de dicha obligación.

"Tratándose de los supuestos previstos en las fracciones I y II de este artículo, en caso de que la omisión en la declaración continúe por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere notificado el requerimiento al declarante, las secretarías o los órganos internos de control, según corresponda, declararán que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular del ente público correspondiente para separar del cargo al servidor público.

"El incumplimiento por no separar del cargo al servidor público por parte del titular de alguno de los entes públicos, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley.

"Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción III de este artículo, se inhabilitará al infractor de tres meses a un año.



"Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento de responsabilidad administrativa por faltas administrativas previsto en el título segundo del libro segundo de esta ley."

"Artículo 34. Las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica. **En el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, siendo responsabilidad de los órganos internos de control y las secretarías verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.**

"Las secretarías tendrán a su cargo el sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los servidores públicos, y llevarán el control de dichos medios.

"Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta ley.

"Para los efectos de los procedimientos penales que se deriven de la aplicación de las disposiciones del presente título, son documentos públicos aquellos que emita la secretaría para ser presentados como medios de prueba, en los cuales se contenga la información que obre en sus archivos documentales y electrónicos sobre las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos.

"Los servidores públicos competentes para recabar las declaraciones patrimoniales deberán resguardar la información a la que accedan observando lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales."

"Artículo 35. En la declaración inicial y de conclusión del encargo se manifestarán los bienes inmuebles, con la fecha y valor de adquisición.



"En las declaraciones de modificación patrimonial se manifestarán sólo las modificaciones al patrimonio, con fecha y valor de adquisición. En todo caso se indicará el medio por el que se hizo la adquisición."

"Artículo 36. Las secretarías y los órganos internos de control, estarán facultadas para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes."

"Artículo 37. En los casos en que la declaración de situación patrimonial del declarante refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable en virtud de su remuneración como servidor público, las secretarías y los órganos internos de control inmediatamente solicitarán sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento. De no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, las secretarías y los órganos internos de control procederán a integrar el expediente correspondiente para darle trámite conforme a lo establecido en esta ley, y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público."

"Artículo 38. Los declarantes estarán obligados a proporcionar a las secretarías y los órganos internos de control, la información que se requiera para verificar la evolución de su situación patrimonial, incluyendo la de sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos.

"Sólo los titulares de las secretarías o los servidores públicos en quien deleguen esta facultad podrán solicitar a las autoridades competentes, en los términos de las disposiciones aplicables, la información en materia fiscal, o la relacionada con operaciones de depósito, ahorro, administración o inversión de recursos monetarios."

"Artículo 41. Las secretarías y los órganos internos de control, según corresponda, tendrán la potestad de formular la denuncia al Ministerio Público, en su caso, cuando el sujeto a la verificación de la evolución de su patrimonio no justifique la procedencia lícita del incremento notoriamente desproporcionado de éste, representado por sus bienes, o de aquellos sobre los que se conduzca como dueño, durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión."



Sección sexta De la declaración de intereses

"Artículo 46. Se encuentran obligados a presentar declaración de intereses todos los servidores públicos que deban presentar la declaración patrimonial en términos de esta ley.

"Al efecto, las secretarías y los órganos internos de control se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal."

En los que se precisa, en lo que al caso interesa, la obligación de **los órganos internos de control de realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda.**

Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés**, según la información proporcionada, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.

Puntualiza que, las declaraciones de situación patrimonial deberán ser presentadas a través de medios electrónicos, empleándose medios de identificación electrónica y **en el caso de Municipios que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, teniendo responsabilidad los órganos internos de control de verificar que dichos formatos sean digitalizados e incluir**



la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses.

Subrayando que es facultad de tales órganos internos **para llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los declarantes**, en caso de que la declaración de situación patrimonial refleje un incremento en su patrimonio que no sea explicable o justificable, solicitará sea aclarado el origen de dicho enriquecimiento y, de no justificarse la procedencia de dicho enriquecimiento, procederán a integrar el expediente correspondiente y formularán, en su caso, la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público.

Por último que, en el caso de la declaración de intereses tales órganos internos se encargarán de que las declaraciones sean integradas al sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal.

Por otra parte, en concordancia con lo anterior, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en sus artículos 49, fracción I y 51,¹⁶ establece que la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional, estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacio-

¹⁶ "Artículo 49. La Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional estará conformada por la información que a ella incorporen las autoridades integrantes del Sistema Nacional y contará, al menos, con los siguientes sistemas electrónicos:

"I. Sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal;

"II. Sistema de los servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas;

"III. Sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados;

"IV. Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización;

"V. Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción, y

"VI. Sistema de Información Pública de Contrataciones."

"Artículo 51. Los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses, así como de los Servidores públicos que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas, operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

"El Sistema de Información Pública de Contrataciones contará con la información pública que remitan las autoridades competentes al Comité Coordinador a solicitud de éste, para el ejercicio de sus funciones y los objetivos de esta ley."



nal y contará, entre otros, con el sistema de evolución patrimonial, **de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal**, el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización y el sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción. Asimismo, que, los sistemas de evolución patrimonial y de declaración de intereses **operarán en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas**.

Al respecto, se considera importante señalar que, en la exposición de motivos que dio origen a la expedición de citada la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se hizo la siguiente referencia:

"Toda vez que los Órganos Internos de Control (OIC) realizarán su investigación en el ámbito interno del propio ente público al cual se encuentran adscritos, se establece que esta etapa se realizará bajo el principio de secrecía, la cual es responsabilidad de mantener al propio órgano investigador y se hace extensiva a los funcionarios públicos del propio ente público que tengan conocimiento de la existencia de la indagatoria, cuando el OIC les requiera información y los aperciba de la secrecía en que debe mantenerse la propia investigación. Esto con la finalidad de asegurar la eficacia de la misma y evitar que los elementos probatorios puedan ser destruidos, alterados u ocultados.

"Con ésta última finalidad, se faculta al OIC para requerir el aseguramiento de documentos, archivos, objetos y demás elementos probatorios que sean necesarios para determinación de las responsabilidades correspondientes.

"En acatamiento de la reforma constitucional, los OIC en el ejercicio de sus facultades indagatorias no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario, bursátil y fiscal. No les serán oponibles tampoco las reservas de información conforme a lo dispuesto en la legislación en materia de transparencia. Por tanto, se dispone que las autoridades y los particulares que tengan en su poder información de este tipo la entreguen al OIC cuando así se les requiera y deberán cumplir la secrecía de la investigación en los términos que se les aperciba.

"Se establece que la investigación del OIC deberá realizarse de manera exhaustiva, lo que implica que éste deberá realizar todas las diligencias necesa-



rias para determinar o deslindar las responsabilidades administrativas que correspondan. Para esto se le otorga un plazo razonable de hasta seis meses para completar su investigación.

"Esta etapa concluye con la emisión del acuerdo respectivo, que puede ser de inexistencia de responsabilidad administrativa o de probable existencia de la falta administrativa. Este último da inicio a la siguiente etapa del proceso, que es la de sustanciación.

"Cabe resaltar que esta iniciativa establece de manera novedosa que el acuerdo de inexistencia de responsabilidad podrá ser impugnado mediante el juicio de amparo indirecto por el quejoso, el denunciante o por un integrante del Comité de Participación Ciudadana."

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Justicia; y de Estudios Legislativos, se señaló que:

"Asimismo, **la iniciativa señala que las secretarías, así como los órganos internos de control de los entes públicos, serán responsables de inscribir y mantener actualizada en el registro la información correspondiente a los servidores públicos a su cargo; y verificarán la situación o posible actualización de un conflicto de interés**, por lo que llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos servidores públicos.

"Al respecto, la iniciativa dispone que **todos los servidores públicos** estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, **ante las secretarías o su respectivo órgano interno de control**. La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:."

En este punto, es relevante hacer referencia al trabajo legislativo que dio origen a la reforma constitucional de mayo de dos mil quince, pues en el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Diputados, a que ya se ha hecho referencia, en lo concerniente a los órganos internos de control, en el que se señaló lo siguiente:

"Una vez analizados los mecanismos externos de combate a la corrupción, el dictamen propone **fortalecer el régimen jurídico respecto a los controles**



internos. Con la aprobación de las modificaciones establecidas, los entes públicos federales, estatales y municipales, así como del Distrito Federal y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, tendrán órganos internos de control facultados para, en los términos que establezca la ley, prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de los tribunales de justicia administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la fiscalía especializada en combate a la corrupción a que se refiere esta Constitución."

De lo anterior, se desprende que, como lo estableció el Constituyente Permanente a nivel nacional se implementó un sistema articulado anticorrupción, en el cual se pretende **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional.

Pues como se previó en la Constitución Federal, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, competentes para prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas, así como los hechos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos, destacando que las entidades federativas deben establecer sistemas locales de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes generales, para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno.**

Asimismo, de las disposiciones de la Constitución Federal se advierte que el Constituyente Permanente consideró necesario para la exitosa implementación del sistema anticorrupción, que todo servidor público de las entidades federativas y **los Municipios**, estuviera obligado a presentar la declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Por otra parte preceptúa, en el artículo 109, de manera destacada que, los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para



sancionar aquellas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Lo que hace evidente, que dentro del sistema anticorrupción la Constitución Federal, se concibe de manera predominante la actuación de los tres niveles de gobierno, **respetando sus respectivas competencias**; asimismo, se considera de manera relevante a los Municipios como un nivel que constituye el primer eslabón en el entramado gubernamental con su propio gobierno, funcionarios que lo integran y normatividad.

Lo que es acorde, con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, respecto del cual este Tribunal Pleno se ha pronunciado en diversos precedentes, destacando la controversia constitucional 14/2001, interpuesta por el Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo, y otras controversias,¹⁷ en la que la Corte explicó, de manera muy completa, los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, entre los puntos que es conveniente destacar, de lo dicho en la citada resolución, está el que subraya la necesidad de hablar, a partir de la reforma de mil novecientos noventa y nueve, de la existencia de un orden jurídico municipal, **independiente de los órdenes jurídicos estatal** y federal, y no incluido en el primero, como ocurría en el entramado originalmente previsto en la Constitución de mil novecientos diecisiete. Este punto central quedó plasmado en la siguiente tesis:

"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos

¹⁷ Las que llamamos controversias análogas a la de Pachuca de Soto, son la controversia constitucional 25/2001, interpuesta por los Municipios de Querétaro, Corregidora y El Marqués (todos del Estado de Querétaro) y la controversia constitucional 12/2001, interpuesta por el Municipio de Tulancingo de Bravo (Estado de Hidalgo). Todas ellas fueron resueltas por el Pleno en la sesión pública de siete de julio de dos mil cinco.



y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase 'cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa', por la de 'cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa', **lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.**¹⁸

Esta conceptualización se asienta fundamentalmente en la previsión constitucional, según la cual los Ayuntamientos son órganos de gobierno, en el reconocimiento de que, en esa calidad, son titulares de la facultad reglamentaria, y **en el hecho de que la Constitución les atribuye ahora un ámbito de competencias exclusivas**, cuyo respeto pueden reivindicar a través del control constitucional ejercido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, establece el diseño de dicho sistema articulado anticorrupción en el ámbito de las responsabilidades administrativas, en el que se coloca a los órganos internos de control en un lugar neurálgico, al ser las responsables de implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación

¹⁸ Tesis jurisprudencial plenaria P./J. 134/2005, visible en la página 2070 del Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Novena Época, octubre de 2005, con número de registro digital: 176928). Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarías: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.



de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Y, en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, dichos órganos tienen la obligación de **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**. Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Así, los órganos internos son los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo.

Siendo precisa la ley general que, en el caso de los Municipios las declaraciones deberán presentarse ante el órgano interno, el cual en el caso de que no cuenten con las tecnologías de la información y comunicación necesarias para cumplir lo anterior, podrán emplearse formatos impresos, **teniendo responsabilidad los órganos internos** de verificar que tales formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, de puntualizar sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Advirtiéndose que, una vez que el órgano interno en ejercicio de sus facultades, determina la existencia de faltas graves, serán las entidades de fiscaliza-



ción superior de las entidades federativas las competentes para investigar y sustanciar el procedimiento, pero si detecta posibles **faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control**, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan.

Conforme a lo anterior, los órganos internos de control, juegan un papel de mayor relevancia, siendo éstos los medios para cumplir en primera instancia, en cada uno de los órdenes de gobierno con las obligaciones de combate a la corrupción y responsabilidad administrativa.

Hasta aquí lo expuesto, se advierte la fuerza de los órganos internos de control a fin de cumplir con los objetivos establecidos constitucionalmente en materia anticorrupción, así como la **importancia de la homologación de los sistemas anticorrupción federal, estatal y municipales, para el correcto combate; así como la coordinación en todos los niveles de gobierno**, esto es, la necesidad de que exista armonía entre las disposiciones que rigen a nivel federal, local y municipal, y que competen a los poderes ejecutivo, legislativo, judicial así como organismos constitucionalmente autónomos; para lo cual **se deben ajustar a las leyes generales que establecen las bases y principios que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción**.

Así, del marco general normativo, se advierte la intención del legislador al configurar las reglas para dar cumplimiento a la obligación por parte de todos los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial, es que las mismas se presenten ante las secretarías u órganos internos de control correspondiente, es decir, ante **el organismo con facultades en materia de responsabilidades administrativas, que forma parte del ente de gobierno al que el servidor público obligado, se encuentra adscrito**; en el caso, específicamente ante el órgano de control interno de los Municipios, los cuales constituyen un nivel de gobierno independiente y autónomo del Gobierno Estatal.

Ahora, en la Constitución del Estado de Oaxaca, en su artículo 120, relativo a las "*responsabilidades de los servidores públicos del Estado y Patrimonial del Estado de los Municipios*", se establece:



Título séptimo
De las Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado
y Patrimonial del Estado y los Municipios.

(Reformado, P.O. 30 de junio de 2015)

"Artículo 120. El Sistema Estatal de Combate a la Corrupción 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:

(Reformada, P.O. 1 de agosto de 2018)

"I. El sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental; por el presidente del Tribunal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca; así como por un representante de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Tribunal Superior de Justicia 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 federal y municipal;

"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.

(Reformado, P.O. 21 de septiembre de 2017)

"Los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos y **Municipios**, así como el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca, desarrollarán programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.

(Reformado, P.O. 16 de enero de 2018)

"Las autoridades del Estado y de los Municipios colaborarán y prestarán auxilio a los órganos de control interno de los poderes, organismos autónomos, así como de la Auditoría Superior del Estado, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Oaxaca, en materia de combate a la corrupción en los términos que fije la ley.

"La 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. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes."

En la que se prevé, acorde con lo que establece la Constitución Federal y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la existencia de órganos de control interno municipales, los cuales se prevén como parte del sistema nacional anticorrupción, con facultades específicas.

En ese sentido, el veinte de octubre de dos mil diecisiete, se adicionó al título sexto de Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, el capítulo IV Bis, titulado órgano interno de control municipal, el cual, en la parte que interesa dice:

Capítulo IV Bis Del órgano interno de control municipal

"(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Bis. Las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales estarán a cargo de un órgano interno de control municipal, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal.

"El órgano interno municipal es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad."

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Ter. **Los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio.

"En los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información**, la Comisión que se acuerde en sesión de Cabildo o el Ayuntamiento y el tesorero municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126 de la presente ley."



(Adicionada con los artículos que la integran, P.O. 20 de octubre de 2017)
Sección primera
De la Contraloría Municipal

(Adicionado, P.O. 20 de octubre de 2017)

"Artículo 126 Quater. La Contraloría Interna Municipal, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. La revisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, para verificar que se haya recibido, recaudado, administrado, ejercido y aplicado los recursos económicos que conforme a los diversos ordenamientos legales y normatividades le corresponden al Municipio;

"II. Vigilar que el patrimonio municipal esté debidamente resguardado, valuado y registrado en el sistema de contabilidad municipal y se refleje en los estados financieros del Municipio y demás informes que deban de emitirse de conformidad con la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"III. Comprobar que todos los ingresos y egresos del Municipio, estén debidamente comprobados, justificados y registrados en el sistema de contabilidad gubernamental y se reflejen en los estados financieros e informes que deban emitirse periódicamente de conformidad con las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable;

"IV. Vigilar que se cumpla con la Ley de Ingresos del Municipio y el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio, realizando un análisis de las desviaciones detectadas y en su caso emitir las recomendaciones que procedan a las áreas implicadas.

"V. Establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción;

"VI. Ordenar y realizar auditorías a las dependencias y entidades de la administración pública municipal, con el propósito de proponer medidas correc-



tivas en sus operaciones y el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas, así como corroborar la correcta aplicación de los recursos provenientes de programas federales, estatales y los concertados con la Federación conforme a sus reglas de operación;

"VII. Vigilar que los recursos financieros destinados a la ejecución de programas, prestación de servicios y la administración municipal, sean enfocados a los objetivos propuestos y se apliquen con oportunidad, eficacia honestidad, transparencia y rendición de cuentas;

"VIII. Vigilar que la Tesorería Municipal y demás áreas implicadas cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro, contabilidad, contratación de servicios, obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes;

"IX. Supervisar que la ejecución de los convenios celebrados entre el Ayuntamiento del Municipio con el Gobierno del Estado y con la Federación se cumplan en sus términos acordados;

"X. Evaluar, supervisar, verificar, física y financieramente, el avance e información de los programas e inversión y obra pública, así como la aplicación de los recursos a ellos destinados, autorizados previamente y conforme a las disposiciones legales en la materia;

"XI. Revisar y auditar la ejecución física y financiera de los programas de inversión y obra pública, que se realicen en el Municipio con recursos propios o con recursos provenientes de convenios con el Estado, con la Federación o de cualquier otra índole;

(Reformada, P.O. 3 de agosto de 2019)

"XII. Vigilar el cumplimiento de las observaciones y recomendaciones emitidas por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca;

"XIII. Supervisar que los proveedores de bienes y servicios, y contratistas, cumplan lo estipulado en los contratos que celebren con el Ayuntamiento del Municipio o sus dependencias y entidades;



"XIV. Participar en las licitaciones públicas convocadas para seleccionar a los proveedores de bienes, servicios y obras públicas, con el objeto de vigilar y validar que los procedimientos para las adjudicaciones que se asignen, se realicen con estricto apego a las leyes y demás ordenamientos legales aplicables.

"XV. Recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca;

"XVI. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, en los términos de las disposiciones legales, aplicando en su caso, las responsabilidades en que incurran los funcionarios e imponer la sanción correspondiente;

"XVII. Reglamentar y participar en el procedimiento de entrega-recepción de la administración pública municipal, en los términos de la presente ley y demás disposiciones legales aplicables;

"XVIII. Vigilar que la prestación de los servicios públicos sea conforme a los principios de legalidad, transparencia, honradez e imparcialidad, y atender e investigar las quejas, denuncias, peticiones, recomendaciones y sugerencias que presente cualquier interesado en relación con las responsabilidades de los servidores públicos de las dependencias, y entidades de la administración pública municipal, e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y, en su caso, fincar responsabilidades administrativas, para imponer sanciones de acuerdo con las disposiciones aplicables;

"XIX. Vigilar que las obras públicas se realicen de acuerdo a la planeación, programación, presupuesto y especificaciones convenidas, debiendo supervisar desde la contratación, autorización y anticipo de pago de estimaciones, hasta su finiquito y entrega, sin demérito de la responsabilidad directa del responsable de la obra pública municipal.

"XX. Vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones



legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas;

"XXI. Llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados;

"XXII. Llevar el registro y control de los proveedores, contratistas y particulares que hayan sido sancionados;

"XXIII. Imponer las sanciones que conforme a derecho procedan;

"XXIV. Formar parte del Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio y sancionar en su caso a los servidores públicos, que por negligencia u omisión incumplan con dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública o de protección de datos personales o con las resoluciones emitidas por el órgano local y federal garantes de este derecho o los tribunales federales;

"XXV. Vigilar que las dependencias y entidades municipales, cumplan para la celebración de sus contratos con lo dispuesto en las leyes y normatividad aplicable;

"XXVI. Informar permanentemente al Ayuntamiento del resultado de las evaluaciones y auditorías realizadas, y proponer las medidas correctivas que procedan;

"XXVII. Fomentar entre los servidores públicos municipales, la cultura de la legalidad, ética y calidad en el servicio público, a través de programas y acciones para la atención eficiente y de calidad, que el Ayuntamiento, sus dependencias y entidades de la administración pública municipal deban proporcionar a la ciudadanía;

"XXVIII. Cumplir con la (sic) obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas,



lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal; y,

"XXIX. Las demás que en el ámbito de su competencia le confieran el Ayuntamiento y demás disposiciones legales aplicables."

De los que se desprende, que las funciones de supervisión, evaluación y control de los recursos municipales, **estarán a cargo de un órgano interno de control municipal**, el cual será responsable de analizar, revisar y evaluar las funciones de la administración pública municipal, verificando la correcta aplicación del gasto municipal; asimismo que **los Municipios con población de veinte mil habitantes o más, deberán contar con una Contraloría Interna Municipal**, la cual tendrá un titular denominado contralor interno municipal, quien será designado por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento; y por los comités de contraloría social, los cuales serán electos en asamblea general, por los ciudadanos del Municipio. Mientras que en los Municipios con población menor de veinte mil habitantes, las funciones de **la Contraloría Interna Municipal serán realizadas por la Comisión de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información.**

Por otra parte, se establecen las **atribuciones de la Contraloría Interna Municipal, como órgano de control interno municipal**, entre las que se encuentran, establecer las políticas, lineamientos, objetivos y acciones en materia de control interno, transparencia, rendición de cuentas, prevención y combate a la corrupción; recibir y registrar en la plataforma nacional las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal en los términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca; así como vigilar e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos y particulares que constituyan alguna responsabilidad administrativa, aplicando las sanciones en los términos de las disposiciones legales, y en su caso, formular la denuncia o querrela correspondiente ante el Ministerio Público o promover las acciones legales que procedan ante el Tribunal de lo Contencioso Administra-



tivo y de Cuentas y llevar el registro y control de los servidores públicos sancionados; asimismo, cumplir con las obligaciones que le impone la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, así como las recomendaciones, políticas públicas, lineamientos y cualquier normatividad que emitan las instancias del Sistema Nacional Anticorrupción y del Sistema Estatal de Combate a la Corrupción, para la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de la hacienda pública y el patrimonio municipal.

Atento a lo anterior, es claro que **el legislador del Estado de Oaxaca**, al reformar el artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, **mediante la expedición del Decreto 584, no se ajustó al contenido de la Ley General de Responsabilidades**, habida cuenta que, el objetivo de que las Legislaturas Locales expidan leyes en la materia de responsabilidad administrativa, es precisamente crear un sistema homogéneo –Sistema Nacional Anticorrupción– que permita la cooperación en todos los niveles de gobierno: es decir, federal, local y municipal; para lo cual resulta fundamental, como ya lo sostuvo este Tribunal Pleno, que se ajusten a las disposiciones no sólo constitucionales, sino a las leyes de carácter general, que por su naturaleza, pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos y cuyo origen tienen lugar en cláusulas constitucionales, **en el caso específico en el artículo 73, fracción XXIX-V, de la Carta Magna y en los transitorios**, y que, por tanto, deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.¹⁹

¹⁹ Es aplicable la siguiente tesis: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.—La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la 'Ley Suprema de la Unión'. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas,



Máxime que la norma impugnada establece en la primera parte del párrafo primero, que las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, se deberán presentar bajo protesta de decir verdad, ante la secretaría o su respectivo órgano interno de control, lo cual resulte acorde con las normas marco establecidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin embargo, más adelante, esto es en el segundo párrafo, señala que **tratándose de los servidores públicos municipales, deberán presentarse ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado.**

Debe destacarse que, el artículo 3, fracciones XXIII y XXVI, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, por órganos internos de control, se establece que las unidades administrativas facultadas para aplicar las leyes en **materia de responsabilidades de servidores públicos** y; por secretarías, la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción XXVII dispone que por servidores públicos se entenderán las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución de Oaxaca; precepto normativo que a su vez, reputa con ese carácter, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública municipal –entre otros–, quienes se encuentran obligados a presentar su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes.

Dichas normas, resultan ser una copia ajustada de las definiciones establecidas tanto en el artículo 3, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, como del artículo 8o., de la Constitución Federal, que establece quienes tienen el carácter de servidores públicos.

A mayor referencia, a continuación las normas comentadas, que son del tenor siguiente:

deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”. Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, tesis P. VII/2007, página 5 «con número de registro digital: 172739».



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
<p>"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.</p> <p>"...</p> <p>"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."</p>	<p>"Artículo 115. 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, a los funcionarios y empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública estatal, en los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, sociedades y asociaciones asimiladas a éstos, o en fideicomisos públicos; así como en la administración pública municipal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.</p> <p>"...</p> <p>"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."</p>
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca
<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales</p>	<p>"Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XXIII. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los órganos constitucionales</p>



autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;

"...

"XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas;

"XXV. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de servidores públicos;

"...

"XXVI. Secretaría: La Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado de Oaxaca;

"XXVII. Servidores públicos: Las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito estatal y municipal, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Local."

En suma, este Tribunal Pleno considera que el artículo 30 de Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, resulta **contrario a los artículos 108, 109, 113, 115 y 73, fracción XXIX-V, de la Constitución Federal**; pues atendiendo a lo expuesto en párrafos anteriores, se advierte que la norma **no es acorde al marco general** que se desprende de dichos artículos constitucionales y que concretamente fueron plasmados en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el cual fue desarrollado para crear un Sistema Nacional Anticorrupción homogéneo en todos los niveles de gobierno, es decir, federal, local y municipal.

Con lo cual, la previsión constitucional, en el sentido de contar un sistema articulado anticorrupción, se debían **homologar los órganos y mecanismos de control**, a efecto de lograr la mayor eficacia en el combate a ese grave problema nacional, en el que las entidades federativas deben ajustar sus sistemas de anticorrupción **conforme a las bases y principios que se establecen en la Norma Fundamental y en las leyes generales para la eficaz coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno**.

En tanto se desconoce, el papel y facultades que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se prevén hacia los órganos internos de control



en el Sistema Nacional Anticorrupción, pues a éstos corresponde en el caso específico del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, **realizar una verificación aleatoria de las declaraciones** patrimoniales que obren en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, así como de la evolución del patrimonio de los servidores públicos **y de no existir ninguna anomalía expedir la certificación correspondiente, la cual se anotará en dicho sistema; asimismo, en caso contrario, iniciar la investigación que corresponda**. Asimismo, **deben verificar la situación o posible actualización de algún conflicto de interés, según la información proporcionada**, llevarán el seguimiento de la evolución y la verificación de la situación patrimonial de dichos declarantes.

Siendo dichos órganos internos los responsables de inscribir y mantener actualizada en el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, la información correspondiente a los declarantes a su cargo y, en el caso de los Municipios específicamente verificar que los formatos sean digitalizados e incluir la información que corresponda en el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; asimismo, se puntualizan sus diferentes facultades y obligaciones al respecto.

Con lo que se violenta la previsión expresa contenida, en el artículo 109 de la Constitución Federal, en el sentido de que los entes públicos **municipales contarán con órganos internos de control**, que tendrán las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia de los tribunales administrativos; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Vulnerándose también, como lo aduce el Municipio actor, la autonomía e independencia que respecto de los Gobiernos Estatales se reconoce en el artículo 115 de la Constitución Federal, como un orden jurídico, **independiente de los órdenes jurídicos estatal y federal**, y no incluido en el primero.



Por lo expuesto, se declara la invalidez del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, en el párrafo segundo que señala: "Tratándose de los Ayuntamientos, agentes municipales, de policía y demás servidores públicos municipales deberán presentar las declaraciones ante el Órgano Interno de Control del Congreso del Estado."

En atención a la invalidez decretada, resulta innecesario el análisis de los restantes conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ procede **extender la invalidez** del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, publicado mediante Decreto 584 en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, **al artículo cuarto transitorio** del Decreto 584 referido, debido a que su validez depende de la validez del artículo declarado inválido, en tanto señala:

"Cuarto. Las declaraciones presentadas ante los órganos internos de control de los Municipios **deberán ser remitidas en un plazo no mayor de 30 días** al Órgano Interno de Control del H. Congreso del Estado de Oaxaca."

Destacando que si bien podría considerarse que el plazo de treinta días a que alude el artículo transcrito ha transcurrido, si se toma en cuenta la fecha de entrada en vigor del decreto aludido (22 de marzo de 2019) y, por ende, ya cumplió el objeto para el cual se emitió; lo cierto es que, no se tiene certeza de

²⁰ Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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



que en realidad se haya cumplido por parte del órgano interno del Municipio actor lo establecido en dicho precepto. Y, por tanto, procede declarar su invalidez.

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, penúltimo y último párrafos, de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del **segundo párrafo** del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, conforme a lo establecido en el considerando sexto de esta ejecutoria y, por extensión, la del artículo transitorio cuarto del referido decreto; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos respecto del Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, en los términos señalados en el considerando séptimo de la presente decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2020.

La tesis de jurisprudencia P./J. 100/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, con número de registro digital: 193258.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 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 22 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la controversia constitucional 185/2019, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil veinte por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Criterio mayoritario que no se comparte	De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, <i>fracción I</i> , <i>penúltimo y último párrafos</i> , de la Constitución Federal y 42 de la ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez del segundo párrafo del artículo 30 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca y del artículo cuatro transitorio del Decreto 584, surtirá efectos sólo entre las partes en la controversia constitucional, por lo que dicho precepto será inaplicable exclusivamente al Municipio actor a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.
Motivo del diseño	La invalidez decretada en la presente controversia constitucional debió tener efectos generales, es decir, no sólo entre las partes de la controversia constitucional, sino para todos los Municipios del Estado de Oaxaca (más de 500).



Si bien comparto la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, así como la del artículo cuarto transitorio –por extensión– del referido decreto,¹ difiero de los efectos que se dan en la sentencia.

En efecto, no comparto el criterio mayoritario de que la invalidez decretada sólo surta efectos para el Municipio de Santiago Matatlán Oaxaca, y no comprenda a los otros 569 Municipios restantes del Estado de Oaxaca.

En primer lugar, considero que la expresión "***En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.***"; contenida tanto en el último párrafo de la fracción I del artículo 105² de la Constitución Federal, así como en el último párrafo del

¹ 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, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca, reformado mediante Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo transitorio cuarto del Decreto Núm. 584, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos únicamente entre las partes y a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

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

"...

"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,



artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,³ en los cuales se funda la ejecutoria para declarar los efectos relativos de la ejecutoria, se refiere a actos concretos reclamados en vía de controversia constitucional y no a leyes generales, como en este caso es la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Oaxaca, impugnada. Por lo que resulta ilógico que en estos casos la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación produzca una diferencia de trato entre todos los Municipios de una entidad federativa, como si la prevalencia del orden constitucional solo fuera privilegio de quienes tuvieron la asesoría suficiente para demandar su restablecimiento.

En segundo lugar, si se toma en cuenta que la declaración de invalidez por parte de este Tribunal Pleno fue unánime, no existe justificación alguna para que dicha norma, que es claramente inconstitucional, sólo surta sus efectos para la parte que accionó esta controversia constitucional y, por otro lado, siga generando perjuicios en contra de los demás Municipios que conforman el Estado que no la controvirtieron.

De ahí que no comparta la decisión mayoritaria de los efectos de la sentencia en los términos precisados.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2020.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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."

³ Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



Subsección 6

EJECUTORIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ES COMPE-TENTE PARA CONOCERLA, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 232 DE LA LEY DE AMPARO Y 10, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL PUNTO QUINTO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 15/2013, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL OCHO DE OCTUBRE DE DOS MIL TRECE.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PRESI-DENTES DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTAN CON LEGITIMACIÓN PARA HACER DEL CONOCIMIENTO DEL PRESIDENTE DE ÉSTA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 232 DE LA LEY DE AMPARO Y 25, FRACCIÓN VII, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN CON EL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO NÚMERO 15/2013.

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PUEDE REALIZARSE CON BASE EN LOS CRITERIOS EMITIDOS EN LOS JUICIOS DE AMPARO EN REVISIÓN CONFORME AL SISTEMA CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE OCTUBRE DE DOS MIL ONCE.

IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO EL TRIBUNAL PLENO O LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA



DE NACIÓN ESTABLEZCAN JURISPRUDENCIA POR REITERACIÓN EN LA QUE SE DETERMINE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA, LO HARÁN DEL CONOCIMIENTO DE LA PRESIDENCIA DEL ALTO TRIBUNAL A FIN DE QUE NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD EMISORA CORRESPONDIENTE Y, TRANSCURRIDO EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS NATURALES, SIN QUE SE SUPERE EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ANALIZARÁ LA DECLARATORIA RESPECTIVA.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. REGLAS A SEGUIR TRATÁNDOSE DE LA INTEGRACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA POR PARTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.

VI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI ANTES DE TRANSCURRIR LOS NOVENTA DÍAS CONTADOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA SUS EFECTOS LA NOTIFICACIÓN QUE SE REALICE A LA AUTORIDAD EMISORA DE LA NORMA GENERAL RESPECTIVA, ENTRA EN VIGOR UNA NUEVA NORMA GENERAL QUE A JUICIO DEL TRIBUNAL PLENO LA MODIFIQUE.

VII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. CORRESPONDE AL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EVALUAR EN CASO DE QUE SE PUBLIQUE UNA REFORMA A LA NORMA COMBATIDA, SI REALMENTE ÉSTA MODIFICA LA NORMA GENERAL MATERIA DE LA DECLARATORIA.

VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CONSISTENTE EN UNA NORMA QUE PUEDE ALCANZAR EFECTOS GENERALES: A) QUE SE HAYA LLEVADO A CABO UN PROCESO LEGISLATIVO (CRITERIO FORMAL), Y B) QUE LA MODIFICACIÓN NORMATIVA SEA SUSTANTIVA O MATERIAL.

IX. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE DEROGA LA NORMA IMPUGNADA CUMPLE CON EL SENTIDO FORMAL DE UNA REFORMA, AL HABER SIDO EMITIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE Y HABER SIDO PUBLICADO.



X. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MODIFICACIÓN YA SEA SUSTANTIVA O MATERIAL, SE ACTUALIZA CUANDO EXISTAN VERDADEROS CAMBIOS NORMATIVOS QUE MODIFIQUEN LA TRASCENDENCIA, EL CONTENIDO O EL ALCANCE DEL PRECEPTO, CONSIDERÁNDOSE ASÍ UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

XI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXISTE UNA MODIFICACIÓN SUSTANTIVA AL DEROGARSE EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS TRAS SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, VIGENTE HASTA EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE).

XII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA, CUANDO ANTES DEL INICIO DEL PLAZO DE NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES AL DE SU NOTIFICACIÓN, ENTRÓ EN VIGOR UNA REFORMA POR LA CUAL SE MODIFICARON SUSTANCIALMENTE LAS NORMAS GENERALES IMPUGNADAS (ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, VIGENTE HASTA EL DIECISÉIS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE).

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2017. MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I., PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 8 DE ENERO DE 2018. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: MARÍA ANTONIETA DEL CARMEN TORPEY CERVANTES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ***ocho de enero de dos mil dieciocho***.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Mediante oficio ***** , suscrito por el Ministro Eduardo Medina Mora I., registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el primero de agosto de



dos mil diecisiete, con fundamento en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, hizo del conocimiento al presidente de este Alto Tribunal el establecimiento de la jurisprudencia por reiteración que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa a la inconstitucionalidad de los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, por violación al principio de reserva reglamentaria.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Como antecedentes de la determinación de inconstitucionalidad, destacan los siguientes:

1. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil nueve, la Ley General de Turismo vigente a partir del día siguiente de su publicación.

Posteriormente, se publicó en el mismo órgano informativo el seis de julio siguiente, el Reglamento de la Ley General de Turismo.

Asimismo, se publicaron el treinta de marzo de dos mil dieciséis en el Diario Oficial de la Federación los siguientes acuerdos emitidos por el secretario de Turismo:

"Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo."

"Acuerdo por el que se emite la Convocatoria Nacional de Inscripción al Registro Nacional de Turismo dirigida a los prestadores de servicios turísticos."

"Acuerdo por el que se establece el formato único para los trámites del Registro Nacional de Turismo."

2. En contra de la Ley General de Turismo y de su reglamento, fueron promovidos diversos amparos, en los que se reclamaron diferentes preceptos legales y reglamentarios, de los que conocieron distintos Jueces de Distrito, cuyas sentencias fueron impugnadas en **recursos de revisión** de los que conocieron, entre otros Tribunales Colegiados de Circuito: el ***** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (en los expedientes números ***** y



*****), el ***** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (en el expediente amparo en revisión *****), el ***** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (en el expediente *****) y el ***** Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (en el expediente amparo en revisión *****), quienes **reservaron jurisdicción** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los planteamientos de inconstitucionalidad.

3. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la que le correspondió conocer de diversos recursos de revisión, resolvió el veintidós de marzo, tres y diez de mayo y siete de junio, de dos mil diecisiete, por unanimidad de votos, entre otros recursos, respectivamente, los **amparos en revisión** ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , resueltos en el sentido de negar el amparo respecto de los **preceptos legales** reclamados y otorgó el amparo a la parte quejosa declarando la **inconstitucionalidad de los artículos 87, fracción I y decimoquinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo**, lo cual hizo **extensivo** a los **acuerdos emitidos por el secretario de Turismo**, publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis.

El otorgamiento del amparo obedeció, sustancialmente, a que el artículo 46 de la Ley General de Turismo establece de manera expresa que "*serán las disposiciones reglamentarias*" las que establecerán las personas físicas y morales obligadas a su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, de modo que no habilita a la autoridad administrativa (secretario de Turismo) para emitir esa normatividad, por lo que debe entenderse que la emisión de tal regulación corresponde al titular del Ejecutivo Federal a través de su facultad reglamentaria.

Por tanto, se consideró que **el artículo 87, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Turismo** (que establece que el titular de la Secretaría –de Turismo– emitirá mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos estén obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo) **y el artículo decimoquinto transitorio** (que establece el plazo para emitir los acuerdos que precisen los sujetos obligados a inscripción), **son contrarios a los principios de reserva reglamentaria y de preferencia reglamentaria**, porque a través de dichos preceptos y en especial en relación con el primero de los mencionados, el presidente de la República de manera



indebida, **facultó al secretario de Turismo** para determinar en forma específica, **mediante acuerdos**, a los prestadores de servicios turísticos obligados a su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, ya que al imperar el principio de reserva reglamentaria, la precisión exacta de las personas físicas y morales obligadas a la inscripción en el Registro Nacional de Turismo **debe estar en el reglamento** de esa ley como lo dispone el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De ahí que se concediera el amparo a la parte quejosa en contra de los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo "a efecto de que, en tanto no sea purgado el vicio de inconstitucionalidad advertido en la presente ejecutoria, no se exija a la parte quejosa el cumplimiento de la obligación prevista en los artículos 48 y 58, fracción V, de la Ley General de Turismo, consistente en **la inscripción en el Registro Nacional de Turismo**, amparo que **se hace extensivo a los acuerdos reclamados** como acto de aplicación de las normas inconstitucionales, esto es, a los acuerdos emitidos por el secretario de turismo y publicados en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis."

De las resoluciones anteriores, derivó la **jurisprudencia** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 95/2017 (10a.), que es del tenor siguiente:

"TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA. Los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén los principios de reserva y preferencia reglamentarias, conforme a los cuales corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal emitir los reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, a menos que el legislador reserve expresamente determinado tema o aspecto a una norma distinta del reglamento mediante el establecimiento de una cláusula habilitante. Acorde con los principios indicados, cuando el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley General de Turismo ordena que en las 'disposiciones reglamentarias' se establecerán todas aquellas personas físicas y morales obligadas a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, debe entenderse que el legislador dejó a salvo la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, ya que no habilitó a autoridad alguna y, por tanto, que en razón del principio de reserva reglamentaria, es en



el reglamento de ese ordenamiento legal donde deben precisarse los sujetos obligados a realizar la inscripción en el registro indicado. Con base en lo anterior, los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo violan los principios citados, pues indebidamente facultan al secretario de turismo para emitir un acuerdo en el que se precisen los prestadores de servicios turísticos obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, a pesar de que la regulación de ese aspecto corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad reglamentaria constitucionalmente prevista a su favor; máxime que no existe una habilitación del legislador y que la precisión de tales sujetos no constituye un aspecto técnico u operativo.". [Décima Época. Registro digital: 2014746. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, materia constitucional, tesis 2a./J. 95/2017 (10a.), página 72 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de julio de 2017 a las 10:21 horas»]

TERCERO.—**Trámite.** El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de siete de agosto de dos mil diecisiete, ordenó lo siguiente: admitió a trámite la declaratoria general de inconstitucionalidad y ordenó formar y registrar dicha declaratoria con el número de expediente **5/2017**; ordenó notificar el establecimiento de la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 87, fracción I y decimoquinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo; turnó el asunto a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y, ordenó notificar lo anterior al presidente de la República y a la Procuraduría General de la República por conducto del agente del Ministerio Público Federal adscrito a este Alto Tribunal.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, 232 de la Ley de Amparo y 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto quinto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.



SEGUNDO.—**Legitimación.** La puesta en conocimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad proviene de parte legítima, pues fue hecha por el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 25, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 15/2013 del Pleno de este Alto Tribunal.

TERCERO.—**Estudio del asunto.** De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional y en los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, se advierte, entre otros aspectos, que las declaratorias de inconstitucionalidad sólo pueden realizarse respecto de los criterios emitidos en los juicios de amparo en revisión conforme al sistema constitucional vigente a partir de octubre de dos mil once.

Asimismo, de los referidos preceptos, se advierte que cuando el Tribunal en Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen por segunda ocasión consecutiva la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de este Alto Tribunal a fin de que ordene informar a la autoridad emisora, la existencia de tales precedentes.

En el **punto tercero** del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, se establece que cuando el Tribunal Pleno o las Salas de este Alto Tribunal establezcan **jurisprudencia por reiteración** en que **se determine la inconstitucionalidad de una norma general, no tributaria**, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal a fin de que a través de un proveído notifique a la autoridad emisora correspondiente y, transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, el Alto Tribunal hará la declaratoria general de inconstitucionalidad a la que se fijarán los alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.¹

¹ "Tercero. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda."



Por su parte, el punto cuarto del acuerdo en cita establece las reglas de la declaratoria general de inconstitucionalidad tratándose de la integración de una jurisprudencia por parte de un Tribunal Colegiado de Circuito y, en ese supuesto, lo informará al Pleno de Circuito respectivo, adjuntando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes, para que indique si el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal o si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva y, realizado lo anterior, el Pleno de Circuito informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a efecto de que se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, se integre el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y se turne al Ministro que corresponda. La notificación antes mencionada se hará al órgano emisor que corresponda, a efecto de que dentro de los noventa días naturales siguientes subsane el problema de constitucionalidad advertido, con la salvedad de que si el órgano emisor de la norma es un órgano legislativo federal o local, el plazo de noventa días se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones correspondientes.

De acuerdo con el **punto quinto** del Acuerdo General Plenario en cita, si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, **entra en vigor una nueva norma general** que a juicio del Tribunal Pleno **modifique** aquélla, el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debe declararse **sin materia**.²

² "Cuarto. Cuando un Tribunal Colegiado de Circuito integre jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria lo hará del conocimiento del Pleno de Circuito respectivo, el cual lo comunicará por escrito a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acompañando copia certificada de las cinco ejecutorias correspondientes y, en su caso, de la o las tesis respectivas, con el objeto de que se emita el proveído señalado en el punto que antecede, en el cual se indicará, en su caso, que el criterio jurisprudencial no ha sido materia de análisis por este Alto Tribunal y si se encuentra pendiente de resolver alguna contradicción de tesis sobre la constitucionalidad de la norma general respectiva.

"Si se verifica este último supuesto, no se resolverá el fondo de la declaratoria general de inconstitucionalidad hasta en tanto no se dicte el fallo correspondiente en la contradicción de tesis, lo que preferentemente se deberá realizar por el Tribunal Pleno dentro del plazo de noventa días a que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.



En el caso que se examina, el conocimiento sobre la declaratoria general de inconstitucionalidad se admitió a trámite, en virtud de que el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación informó al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dicha Segunda Sala emitió la jurisprudencia por reiteración 2a./J. 95/2017(10a.), de título y subtítulo: "TURISMO. LOS ARTÍCULOS 87, FRACCIÓN I Y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE RESERVA REGLAMENTARIA.", antes transcrita.

Dicho criterio **se publicó** el viernes **catorce de julio de dos mil diecisiete**, a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes primero de agosto de dos mil diecisiete, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.

El auto por el que se admitió a trámite la presente declaratoria general de inconstitucionalidad **se notificó** al procurador general de la República el **veintinueve de agosto de dos mil diecisiete** mediante oficio ***** y al presidente de la República el **seis de septiembre siguiente**, mediante oficio *****.

Sin embargo, resulta innecesario ocuparse respecto del plazo de noventa días naturales a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, dado el sentido decisorio de este fallo.

En efecto, el **dieciséis de agosto de dos mil diecisiete**, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el **Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 y se deroga la fracción I del artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Turismo**, que entró en vigor al día siguiente de su publicación conforme al artículo primero transitorio del que se desprende lo siguiente:

"En caso de duda sobre la naturaleza tributaria de la norma general cuya inconstitucionalidad se haya determinado en jurisprudencia por un Tribunal Colegiado de Circuito, antes de notificar a la autoridad emisora, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo consultará al Tribunal Pleno en sesión privada."



"Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 y se deroga la fracción I del artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

"Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 27, 28, 30, 32, 32 Bis, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 41 Bis y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 46 y 48 de la Ley General de Turismo, he tenido a bien emitir el siguiente:

"Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 y se deroga la fracción I del artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Turismo

"Artículo único. Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 83 y se **deroga** la fracción I del artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

"Artículo 83. ...

"Para cumplir con lo señalado en el párrafo anterior, los prestadores de servicios turísticos, obligados a la inscripción, son los señalados en el catálogo siguiente:

"I. Agencia de viajes. A aquel que en su carácter de intermediario, tiene como actividad la creación, promoción, comercialización o contratación de servicios turísticos, realizando sus actividades de manera virtual o en establecimientos comerciales. Las agencias de viajes, para efectos de su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, se dividen en:

"a) Agencia de viajes mayorista: A aquel que tiene como actividad la promoción turística y la comercialización de productos turísticos, por ellas mismas o por conducto de agencias de viajes minoristas, y



"b) Agencia de viajes minorista: A aquel que ofrece y vende al público consumidor, todo tipo de Productos Turísticos, entre ellos, los integrados por operadores de viajes o mayoristas;

"II. **Agencia integradora de servicios.** A aquel con conocimiento en un destino turístico que diseña, implementa y coordina de manera integral un conjunto de servicios consistentes en logística de eventos, actividades, tours y transportación entre otros, proporcionados dentro de un destino turístico ubicado en México;

"III. **Alimentos y bebidas.** A aquel que tiene como función principal preparar y servir alimentos y bebidas ubicado en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, centros integralmente planeados, playas, puertos marítimos, centros de ciudad, destinos turísticos, ruta turística, circuitos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística;

"IV. **Arrendadora de autos.** A aquel que ofrece al turista el servicio de alquiler de automóvil, para su goce o aprovechamiento temporal, ubicados principalmente en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril y establecimientos de hospedaje, ya sea en el mismo destino turístico o cuando se encuentra de camino al mismo;

"V. **Balneario y parque acuático.** A aquel que ofrece los servicios de recreación, esparcimiento, relajamiento o uso medicinal; construido artificialmente con dispositivos y accesorios utilizando el agua como principal atractivo, a través de albercas, chapoteaderos, aguas termales, sulfuros y similares;

"VI. **Campo de golf.** A aquel que ofrece la actividad deportiva de golf desarrollada en una extensión definida de terreno y que puede ser privado, semi-privado, resort o público;

"VII. **Guardavida o salvavida.** A aquella persona capacitada para vigilar, prevenir y atender cualquier situación que ponga en riesgo la vida o la integridad física de un ser humano, dentro o alrededor del agua, ya sea en espacios naturales (ríos, lagos, playas) o en instalaciones enfocadas a actividades acuáticas;



"**VIII. Guía de turistas.** A aquel que brinda el servicio descrito en el artículo 2, fracción VII, del presente

"Reglamento;

"**IX. Hospedaje.** A aquel que provee la infraestructura y equipamiento para prestar el servicio de alojamiento con fines turísticos y, en su caso, alimentación y servicios complementarios demandados por el turista; principalmente ubicados en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, centros integralmente planeados, playas, puertos marítimos, centros de ciudad, ruta turística, circuitos turísticos y destinos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística;

"**X. Operadora de aventura o naturaleza.** A aquel que ofrece servicios especializados para la realización de cualquier actividad recreativa o deportiva que involucre un nivel de reto a superar en donde se participa de la armonía con el medio ambiente, respetando los recursos naturales y el patrimonio cultural, tales como espeleísmo, kаяquismo, rafting, cañonismo, escalada en roca, alta montaña, excursionismo, ciclismo de montaña, balsa, canoa, rappel, escalada, entre otras;

"**XI. Operadora de buceo.** A aquel que proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios relacionados al sumergimiento del ser humano en agua; asimismo, la que tiene a su cargo la administración, el mantenimiento del equipo y la responsabilidad de la operación del servicio turístico de buceo;

"**XII. Operadora de marina turística.** A aquel que brinde a través de las instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra lo necesario para la prestación de servicios, abastecimiento, mantenimiento, protección y atraque a embarcaciones con fines recreativos o deportivos;

"**XIII. Parque temático.** A aquel que ofrece una variedad de atracciones y espectáculos con motivos temáticos diferenciados, que permiten caracterizarlo



del resto, destinados a la diversión, entretenimiento, educación, cultura o interacción con la naturaleza;

"XIV. Spa. A aquel dedicado a brindar servicios de cuidados faciales, corporales y masajes para el tratamiento y cuidado de la salud, dotados de servicios como estaciones termales, balnearios o centros de mantenimiento físico;

"XV. Tiempos compartidos. A aquel que, independientemente de la denominación que se le dé a la forma de contratación, celebre actos jurídicos por los cuales se concede a una persona el uso, goce y demás derechos que se conengan sobre un bien o parte del mismo, ya sea una unidad cierta, considerada en lo individual o una variable dentro de una clase determinada, durante un periodo específico, a intervalos previamente establecidos, determinados o determinables;

"XVI. Tour operador receptivo. A aquel que se especializa en la creación y desarrollo de productos turísticos, que de manera preponderante los promueve y ofrece en territorio extranjero; combina los atractivos culturales, naturales y vivenciales del país e integra a dos o más prestadores de servicios turísticos;

"XVII. Transportadora turística. A aquella que proporciona el servicio de traslado de personas con fines recreativos, culturales, de esparcimiento o de negocios a un destino turístico específico; y

"XVIII. Vuelo en globo aerostático. A aquel que provee, a cargo de un piloto, el servicio de transportación en el interior de una canastilla a un grupo de turistas. El ascenso y descenso se realizará con el aprovechamiento de la dirección y velocidad del viento, así como con el calentamiento, a través de gas propano, de un envoltente de tela plástica.

"Artículo 87. ...

"I. Derogada.

"II. ...



"TRANSITORIOS

"PRIMERO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.—Las solicitudes de inscripción al Registro Nacional de Turismo, que se presenten a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán conforme a las disposiciones que se establecen en la Ley General de Turismo y su reglamento.

"TERCERO.—La entrada en vigor del presente decreto, no afecta la validez jurídica de las inscripciones en el Registro Nacional de Turismo efectuadas con anterioridad.

"CUARTO.—Se abroga el 'Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016, y se derogan las demás disposiciones jurídicas que se opongán al presente decreto.

"QUINTO.—Las referencias o remisiones que se hacen en otros ordenamientos normativos al catálogo previsto en el artículo 87, fracción I del Reglamento de la Ley General de Turismo, o al previsto en el acuerdo que se abroga en el transitorio anterior, se entenderán hechas al catálogo previsto en el segundo párrafo del artículo 83 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a once de agosto de dos mil diecisiete. **Enrique Peña Nieto**.—Rúbrica.—El secretario de Gobernación, **Miguel Ángel Osorio Chong**. Rúbrica. El secretario de Relaciones Exteriores, **Luis Videgaray Caso**.—Rúbrica.—El secretario de Marina, **Vidal Francisco Soberón Sanz**.—Rúbrica.—El secretario de Desarrollo Social, **Luis Enrique Miranda Nava**. Rúbrica. El secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Rafael Pacchiano Alamán**.—Rúbrica. El secretario de Economía, **Ildefonso Guajardo Villarreal**.—Rúbrica. El secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, **José Eduardo Calzada Roviroso**. Rúbrica. El secretario de Comunicaciones y Transportes, **Gerardo Ruiz Esparza**.—Rúbrica. El secretario de Educación Pública, **Aurelio Nuño Mayer**. Rúbrica. El secretario del Trabajo y Previsión Social, **Jesús Alfonso**



Navarrete Prida. Rúbrica. La Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **María del Rosario Robles Berlanga.** Rúbrica. La Secretaria de Cultura, **María Cristina Irina García Cepeda García.** Rúbrica. El secretario de Turismo, **Enrique de la Madrid Cordero.** Rúbrica."

Ahora bien, en términos del **punto quinto** del Acuerdo General Número 15/2013 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, corresponde a éste evaluar, en caso de que se publique una reforma a la norma combatida, si realmente ésta modifica a la norma general materia de la declaratoria general de inconstitucionalidad.³

Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad ***** en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, estimó por mayoría de ocho votos que, para que se pueda estar en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse al menos los siguientes dos elementos: a) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) que la modificación normativa sea sustantiva o material. Por su parte, la minoría de tres votos, sostuvo que para tales efectos, bastaba con que se cumpliera el criterio formal.

Si bien tal criterio tuvo lugar en relación con una acción de inconstitucionalidad, resulta aplicable al caso concreto no obstante que éste sea una declaratoria general de inconstitucionalidad, pues lo que estuvo a discusión en dicha acción fueron los **elementos** a considerar para **determinar si existe o no un nuevo acto legislativo** que consiste en **una norma que puede alcanzar efectos generales**; lo que es precisamente el punto a determinar en el presente asunto. Por tanto, el criterio es aplicable para resolver la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

En tales términos, se sostuvo que el primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo:

³ "Quinto. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."



iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. El segundo aspecto, el cual consiste 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.** Una **modificación al sentido normativo** será un **nuevo acto legislativo.**

En el caso concreto, el órgano emisor de la norma general no es un órgano legislativo, sino que lo es el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, constitucional, que le permite y obliga a emitir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, para desarrollar y detallar una ley en sentido formal y material y, conforme al Texto Constitucional, su objeto es proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emitidas por el órgano legislativo, sin que el ejercicio de tal facultad pueda exceder el alcance de los mandatos del legislador, o bien, contrariar o alterar sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación, en tanto que la facultad reglamentaria está limitada y acotada por el contenido propio de la ley a la cual reglamenta de tal suerte que el titular del Poder Ejecutivo podrá desarrollar mediante un reglamento lo previsto en la ley, pero sin exceder lo previsto en ella o contrariarla.⁴

De ahí que este Tribunal en Pleno estime que la publicación en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de agosto de dos mil diecisiete del decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 83 y se deroga la fracción I del artículo 87 del Reglamento de la Ley General de Turismo, **cumple con el sentido formal** de una reforma, pues fue emitido por autoridad **competente y publicado** en el Diario Oficial de la Federación.

En cuanto al segundo aspecto, consistente en que la modificación sea **sustantiva o material**, ésta se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.

En la misma acción de inconstitucionalidad ***** se estableció que una modificación en el sentido sustantivo no se daría por ejemplo, cuando se

⁴ "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.". (Novena Época. Registro digital: 200724. Instancia. Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, materia administrativa, tesis 2a./J. 47/95, página 293).



reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

Para tal efecto, es necesario hacer una comparación entre los textos de los artículos 83, 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo para determinar la modificación normativa materia de esta declaratoria general de inconstitucionalidad. Para facilitar su estudio, se presenta el siguiente cuadro:

Reglamento de la Ley General de Turismo vigente 6/julio/2016	Decreto de 16 de agosto de 2017
<p>"Artículo 83. Los prestadores de servicios turísticos están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, de conformidad con el artículo 48 de la ley."</p>	<p>"Artículo 83. ...</p> <p>"Para cumplir con lo señalado en el párrafo anterior, los prestadores de servicios turísticos, obligados a su inscripción, son los señalados en el catálogo siguiente:</p> <p>"I.</p> <p>"I. Agencia de viajes. A aquel que en su carácter de intermediario, tiene como actividad la creación, promoción, comercialización o contratación de servicios turísticos, realizando sus actividades de manera virtual o en establecimientos comerciales. Las agencias de viajes, para efectos de su inscripción en el Registro Nacional de Turismo, se dividen en:</p> <p>"a)</p> <p>"a) Agencia de viajes mayorista: A aquel que tiene como actividad la promoción</p>



turística y la comercialización de productos turísticos, por ellas mismas o por conducto de agencias de viajes minoristas, y

"b)

"b) Agencia de viajes minorista: A aquel que ofrece y vende al público consumidor, todo tipo de productos turísticos, entre ellos, los integrados por operadores de viajes o mayoristas;

"II.

"II. **Agencia integradora de servicios.**

A aquel con conocimiento en un destino turístico que diseña, implementa y coordina de manera integral un conjunto de servicios consistentes en logística de eventos, actividades, tours y transportación entre otros, proporcionados dentro de un destino turístico ubicado en México;

"III.

"III. **Alimentos y bebidas.** A aquel que tiene como función principal preparar y servir alimentos y bebidas ubicado en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, centros integralmente planeados, playas, puertos marítimos, centros de ciudad, destinos turísticos, ruta turística, circuitos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística;

"IV.

"IV. **Arrendadora de autos.** A aquel que ofrece al turista el servicio de alquiler de automóvil, para su goce o aprovechamiento temporal, ubicados principalmente en aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril y



establecimientos de hospedaje, ya sea en el mismo destino turístico o cuando se encuentra de camino al mismo;

"V.

"V. Balneario y parque acuático. A aquel que ofrece los servicios de recreación, esparcimiento, relajamiento o uso medicinal; construido artificialmente con dispositivos y accesorios utilizando el agua como principal atractivo, a través de albercas, chapoteaderos, aguas termales, sulfuros y similares;

"VI. Campo de golf. A aquel que ofrece la actividad deportiva de golf desarrollada en una extensión definida de terreno y que puede ser privado, semiprivado, resort o público;

"VII.

"VII. Guardavida o salvavida. A aquella persona capacitada para vigilar, prevenir y atender cualquier situación que ponga en riesgo la vida o la integridad física de un ser humano, dentro o alrededor del agua, ya sea en espacios naturales (ríos, lagos, playas) o en instalaciones enfocadas a actividades acuáticas;

"VIII.

"VIII. Guía de turistas. A aquel que brinda el servicio descrito en el artículo 2, fracción VII, del presente reglamento;

"IX.

"IX. Hospedaje. A aquel que provee la infraestructura y equipamiento para prestar el servicio de alojamiento con fines turísticos y, en su caso, alimentación y servicios complementarios demandados



por el turista; principalmente ubicados en las áreas circundantes o dentro de aeropuertos, terminales de autobuses, estaciones de ferrocarril, museos, zonas arqueológicas, centros integralmente planeados, playas, puertos marítimos, centros de ciudad, ruta turística, circuitos turísticos y destinos turísticos, así como en otros espacios con vocación turística;

"X.

"X. Operadora de aventura o naturaleza.

A aquel que ofrece servicios especializados para la realización de cualquier actividad recreativa o deportiva que involucre un nivel de reto a superar en donde se participa de la armonía con el medio ambiente, respetando los recursos naturales y el patrimonio cultural, tales como espeleísmo, kyaquismo, rafting, cañonismo, escalada en roca, alta montaña, excursionismo, ciclismo de montaña, balsa, canoa, rappel, escalada, entre otras;

"XI.

"XI. Operadora de buceo. A aquel que proporcione, intermedie o contrate con el turista, la prestación de los servicios relacionados al sumergimiento del ser humano en agua; asimismo, la que tiene a su cargo la administración, el mantenimiento del equipo y la responsabilidad de la operación del servicio turístico de buceo;

"XII.

"XII. Operadora de marina turística.

A aquel que brinde a través de las instalaciones portuarias y sus zonas de agua o tierra lo necesario para la prestación de servicios, abastecimiento, mantenimiento, protección y atraque a embarcaciones con fines recreativos o deportivos;



"XIII

"XIII. **Parque temático.** A aquel que ofrece una variedad de atracciones y espectáculos con motivos temáticos diferenciados, que permiten caracterizarlo del resto, destinados a la diversión, entretenimiento, educación, cultura o interacción con la naturaleza;

"XIV.

"XIV. **Spa.** A aquel dedicado a brindar servicios de cuidados faciales, corporales y masajes para el tratamiento y cuidado de la salud, dotados de servicios como estaciones termales, balnearios o centros de mantenimiento físico;

"XV.

"XV. **Tiempos compartidos.** A aquel que, independientemente de la denominación que se le dé a la forma de contratación, celebre actos jurídicos por los cuales se concede a una persona el uso, goce y demás derechos que se convengan sobre un bien o parte del mismo, ya sea una unidad cierta, considerada en lo individual o una variable dentro de una clase determinada, durante un periodo específico, a intervalos previamente establecidos, determinados o determinables;

"XVI.

"XVI. **Tour operador receptivo.** A aquel que se especializa en la creación y desarrollo de productos turísticos, que de manera preponderante los promueve y ofrece en territorio extranjero; combina los atractivos culturales, naturales y vivenciales del país e integra a dos o más prestadores de servicios turísticos;



"**Artículo 87.** El titular de la secretaría emitirá, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación:

I. El catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos estén obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, el cual deberá actualizarse de conformidad con las variaciones del mercado, y ..."

TRANSITORIOS ...

DÉCIMO QUINTO.—La Secretaría publicará en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de noventa días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente reglamento, el acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo, al que hace referencia el artículo 87, fracción I de este ordenamiento."

"**XVII. Transportadora turística.** A aquella que proporciona el servicio de traslado de personas con fines recreativos, culturales, de esparcimiento o de negocios a un destino turístico específico; y

"**XVIII. Vuelo en globo aerostático.** A aquel que provee, a cargo de un piloto, el servicio de transportación en el interior de una canastilla a un grupo de turistas. El ascenso y descenso se realizará con el aprovechamiento de la dirección y velocidad del viento, así como con el calentamiento, a través de gas propano, de un envoltente de tela plástica."

"**Artículo 87. ...**

"I. Derogada.

"II. ...

"TRANSITORIOS

"PRIMERO.—El presente decreto entrará **en vigor al día siguiente de su publicación** en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO.—Las solicitudes de inscripción al Registro Nacional de Turismo, que se presenten a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se tramitarán conforme a las disposiciones que se establecen en la Ley General de Turismo y su reglamento.

"TERCERO.—La entrada en vigor del presente decreto, no afecta la validez jurídica de las inscripciones en el Registro Nacional de Turismo efectuadas con anterioridad.



"CUARTO.—**Se abroga** el 'Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios turísticos deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo', publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2016, y se derogan las demás disposiciones jurídicas que se opongan al presente decreto.

"QUINTO.—Las **referencias o remisiones** que se hacen en **otros ordenamientos** normativos al catálogo previsto en el artículo 87, fracción I del Reglamento de la Ley General de Turismo, o al previsto en el acuerdo que se abroga en el transitorio anterior, se entenderán hechas al catálogo previsto en el segundo párrafo del artículo 83 del Reglamento de la Ley General de Turismo."

En tal tesitura, este Tribunal Pleno estima que **sí existió una modificación sustantiva** respecto del contenido de los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo, en tanto que ahora a través de la adición con un segundo párrafo al artículo 83 del citado reglamento, es el propio Poder Ejecutivo quien a través de su facultad reglamentaria prevé quiénes son los prestadores de servicios turísticos obligados a su inscripción en el Registro Nacional de Turismo establecidos en el catálogo que se describe, habiéndose derogado el contenido de la fracción I del artículo 87 del reglamento que establecía que tal facultad correspondía ejercerla a la Secretaría de Turismo mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación en los que se emitiera el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios se encontrarán obligados a su inscripción, derogándose así el contenido del artículo décimo quinto transitorio que establecía el plazo para la emisión del catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servicios se encontrarán obligados a inscribirse.

Adicionalmente, en los **artículos tercero, cuarto y quinto, transitorios del decreto en cita**, se **abrogó** de manera expresa el "Acuerdo por el que se emite el catálogo de los diferentes servicios turísticos cuyos prestadores de servi-



cios deberán inscribirse en el Registro Nacional de Turismo" publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de dos mil dieciséis, derogándose las demás disposiciones jurídicas que se opongan al citado decreto, indicando que las referencias o remisiones que se hacen en otros ordenamientos normativos al catálogo previsto en el artículo 87, fracción I, del Reglamento de la Ley General de Turismo, o al previsto en el acuerdo que se abroga en el transitorio citado, se entenderán hechas al catálogo previsto en el segundo párrafo del artículo 83 del Reglamento de la Ley General de Turismo.

De ahí que resulta innegable la existencia de un cambio de carácter sustantivo, en tanto que el ajuste normativo produce un efecto distinto al que se modifica.

En suma, en la especie, se advierte que se está frente a normas que sí modificaron, a juicio de este Tribunal Pleno, los preceptos materia de la presente declaratoria general de inconstitucionalidad, en tanto que se cumple con los dos elementos (formal y material) para así considerarlo.

Esto último, sin hacer ningún posicionamiento sobre la constitucionalidad de la nueva normatividad, pues el propósito de la declaratoria general de inconstitucionalidad es dotar de efectos generales a la inaplicación de una norma que, por jurisprudencia, se ha declarado inconstitucional, cuando la autoridad emisora sea omisa en reformarla o derogarla dentro del plazo señalado en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional.

En consecuencia, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad **ha quedado sin materia**, toda vez que, incluso antes del inicio del plazo de noventa días naturales siguientes al en que se notificó al presidente de la República y al procurador general de la República, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara la inconstitucionalidad de los artículos 87, fracción I y décimo quinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo (veintinueve de agosto de dos mil diecisiete y el seis de septiembre de dos mil diecisiete), entró en vigor la reforma (diecisiete de agosto de dos mil diecisiete), por virtud de la cual se modificaron sustancialmente los citados numerales.



En similar sentido se pronunció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el veinte de febrero de dos mil diecisiete, la declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, y los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I., votaron en contra.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo al estudio del asunto. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 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 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO 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. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS O DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDERE QUE VULNERAN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. AEROPUERTOS. ASIGNACIÓN DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE EN CONDICIONES DE SATURACIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO DE LA LEY DE AEROPUERTOS Y DE LAS BASES GENERALES PARA LA ASIGNACIÓN DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE EN AEROPUERTOS EN CONDICIONES DE SATURACIÓN, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 301/2017. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. 26 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

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



VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por oficio recibido el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alejandra Palacios Prieto, comisionada presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece o Comisión), promovió controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que demandó la invalidez de las normas generales que a continuación se señalan:

"Autoridades demandadas:

"El Poder Ejecutivo Federal, por conducto de:

"1. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con domicilio en Palacio Nacional S/N, Col. Centro, Ciudad de México, C.P. 06020.

"2. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con domicilio en Insurgentes Sur 1089, Col. Nochebuena, Ciudad de México. C.P. 03720.

"3. El director general de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con domicilio en Boulevard Adolfo López Mateos 1990, Col. Los Alpes, Álvaro Obregón, Ciudad de México, C.P. 01010."

"Actos cuya invalidez se demanda:

"1. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos. Publicado en el D.O.F. el 29 de septiembre de 2017, emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

"2. Bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación. Publicadas en el D.O.F. el 29 de septiembre de 2017, emitidas por el director general de Aeronáutica Civil de la SCT."



SEGUNDO.—**Antecedentes.**

1. El trece de enero de mil novecientos noventa y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación el siguiente decreto del presidente de la República:

"Decreto que establece el cierre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez a partir del 1o. de junio de 1994, para las operaciones de aeronaves que se indican.

"Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 31, 32 bis y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., fracción VIII, 3o. fracciones VIII y XIII, 114, 308, 326 y 327 de la Ley de Vías Generales de Comunicación; y,

"CONSIDERANDO

"Que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se contempla lo concerniente a la modernización de la red troncal de aeropuertos, para resolver el congestionamiento en las áreas saturadas de las instalaciones de mayor intensidad de tráfico;

"Que el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México 'Benito Juárez', constituye la terminal área más importante de la red troncal, por consiguiente se hace necesario tomar las medidas pertinentes para resolver la demanda de tráfico, y facilitar las labores de mantenimiento y operación; y,

"Que para el logro de dicho objetivo es preciso adoptar estrategias y actitudes a las demandas de prestación de servicios como medio efectivo para lograr la fluidez y la eficacia en la transportación masiva de pasajeros, en los vuelos nacionales e internacionales, he tenido a bien expedir el siguiente:

"DECRETO

"PRIMERO.—A partir del 1o. de junio de 1994, queda cerrado el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México 'Benito Juárez', para las operacio-



nes de las aeronaves de servicio privado con matrícula XB, las del Estado con matrícula XC; y las extranjeras con las características siguientes:

"a) Aeronaves destinadas a vuelos privados internacionales;

"b) Aeronaves destinadas a vuelos corporativos internacionales;

"c) Aeronaves destinadas a vuelos de demostraciones internacionales;

"d) Aeronaves destinadas a vuelos de traslado para su internación e importación al país; y,

"e) Aeronaves de empresa extranjera-taxi aéreo-para la modalidad de operaciones a demanda del usuario.

"SEGUNDO.—A partir de la fecha indicada en el artículo primero, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, queda cerrado al uso de aeronaves destinadas al servicio público de transporte aéreo, excepto las aeronaves permitidas a:

"a) ...

"b) ...

"c) ...

"d) ...

"e) ...

"f) Operador extranjero de transporte internacional no regular de fletamiento de pasajeros; y,

"g) ...

"TERCERO.—Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán tomar con oportunidad y previsión las medidas



necesarias para que las actividades que han estado realizando mediante el uso de aeronaves en el citado aeropuerto, no se vean afectadas con motivo de las disposiciones del presente decreto.

"CUARTO.—Las aeronaves que se encuentren comprendidas en las restricciones contenidas en este decreto, únicamente podrán hacer uso del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, entre las 11:00 P.M. y las 5:59 A.M., para trabajos de mantenimiento y reparación, en los talleres ubicados en dicha terminal aérea.

"QUINTO.—Quedan excluidas del presente decreto, las aeronaves militares, las pertenecientes al Estado Mayor Presidencial, las destinadas al servicio exclusivo de ambulancia aérea de empresas tanto nacionales como internacionales, las de servicios de emergencia, y las aeronaves de ala rotativa así como las que autorice la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

"SEXTO.—Las Secretarías de Comunicaciones y Transportes y de la Contraloría General de la Federación, cuidarán, en la esfera de su competencia, de la debida ejecución y cumplimiento de este decreto.

"TRANSITORIO

"Primero. Este decreto entrará en vigor en la fecha señalada en el artículo primero del presente.

"Segundo. Incorpórese este ordenamiento en la publicación de información aeronáutica oficial para los fines conducentes.

"Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los once días del mes de enero de mil novecientos noventa y cuatro.—Carlos Salinas de Gortari.—Rúbrica.—El secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe Armella.—Rúbrica.—La secretaria de la Contraloría General de la Federación, Ma. Elena Vázquez Nava.—Rúbrica.—El secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón.—Rúbrica."

2. El veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Aeropuertos, en cuyos artículos 61 a 65 se estableció lo siguiente:



"Artículo 61. En cada aeropuerto se constituirá un comité de operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.

"Dicho comité será presidido por el administrador aeroportuario y su funcionamiento y operación se ajustará a un reglamento interno que se incluirá en las reglas de operación del aeropuerto."

"Artículo 62. El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

"I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto;

"II. El programa maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones;

"III. La asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos;

"IV. Las condiciones para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;

"V. Las tarifas y los precios;

"VI. Las reglas de operación;

"VII. Las medidas necesarias para la eficiente operación aeroportuaria;

"VIII. La solución de los conflictos entre la administración del aeropuerto y los prestadores de servicios; y,

"IX. Las quejas de los usuarios.

"En el seno del comité, los participantes coordinarán sus acciones y asumirán los compromisos necesarios para el eficiente funcionamiento del aeropuerto.



"En los aeródromos civiles donde se ubiquen bases aéreas militares o aeronavales, el comandante del mismo y el de la instalación militar, coordinarán lo conducente en las fracciones I a IV y VI de este artículo, a fin de dar prioridad a las operaciones aéreas militares por razones de seguridad nacional, interior y apoyo a la población civil en casos de desastre."

"Artículo 63. En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta ley."

"Artículo 64. Las construcciones e instalaciones en los terrenos adyacentes e inmediatos a los aeródromos civiles, dentro de las zonas de protección, estarán sujetas a las restricciones que señalen las disposiciones jurídicas a que se refiere el artículo 41 de esta ley, a efecto de eliminar obstáculos a las operaciones de las aeronaves."

"Artículo 65. Cada aeródromo civil de servicio al público deberá contar con sus propias reglas de operación, conforme a los criterios y lineamientos generales que disponga la secretaría."

"El concesionario o permisionario deberá someter las reglas de operación a la autorización de la secretaría, escuchando previamente y, en su caso, al comité de operación y horarios."

3. El dieciséis de febrero de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación el extracto del acuerdo de inicio del procedimiento de la Comisión Federal de Competencia Económica para la investigación de oficio en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utiliza el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en los siguientes términos:

"Extracto del Acuerdo por el que la Comisión Federal de Competencia Económica inicia la investigación de oficio identificada bajo el número de expediente IEBC-001-2015, en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para sus



procedimientos de aterrizaje y/o despegue con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

"Derivado de la información que se integra al presente expediente, se advierte la existencia de elementos que hacen suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue.

"Por lo que esta autoridad considera necesario el ejercicio de su facultad investigadora prevista en los artículos 12, fracciones I y XXX, 26, 28, fracción XI, y 94, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica, así como 4, fracción III, 16 y 17, fracción II, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que pudieran generar efectos anticompetitivos, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.

"Con fundamento en los artículos referidos así como en el 28, párrafos décimo cuarto y vigésimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Ley Federal de Competencia Económica; 1 y 2 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica; así como 17, fracciones L y LI, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, se inicia en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue la investigación de oficio identificada con el número de expediente IEBC-001-2015, a fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que pudieran generar efectos anticompetitivos.

"Lo anterior en la inteligencia de que, en su caso, las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado, habrán de determinarse en el dictamen preliminar al que se refiere la fracción III del artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, toda vez que el presente acuerdo se refiere únicamente al inicio de un procedimiento de investigación en el que aún no se han



identificado las restricciones que pudieran actualizar el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica. En ese sentido, el presente procedimiento no debe entenderse como un prejuzgamiento sobre las condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, ni de la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales, o las medidas correctivas que en su caso podrían llegar a imponerse. Por lo que sólo en caso de existir elementos suficientes para sustentar la probable existencia de restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado, se procederá en términos de los artículos 94, fracción III, en adelante y 95 de la Ley Federal de Competencia Económica, así como 105 a 107 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

"Con fundamento en los artículos 1, 2, 12, fracciones I y XXX, 26, 28, fracción XI, y 94 de la Ley Federal de Competencia Económica; así como 4, fracción III, inciso A), subinciso d), 15, 16, 17, fracciones II, L y LI, 24, fracciones V y XXIII, 25, fracciones II y XI, 26, fracciones I y VII, así como 30 del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, se turna el expediente al rubro citado al director general de Mercados Regulados de esta Comisión Federal de Competencia Económica, para que en términos de los artículos aplicables ejerza las facultades que le otorga el Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica que estime pertinentes para realizar la presente investigación.

"Lo anterior se publica en cumplimiento al artículo 94, fracción I, de la Ley Federal de Competencia Económica y de conformidad con el artículo 52 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica y el artículo 17, fracción XXVII, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica, con el objeto de que cualquier persona pueda coadyuvar en la presente investigación. El periodo de investigación del presente procedimiento no será inferior a treinta ni excederá de ciento veinte días y comenzará a contar a partir de la publicación de este extracto.

"México, Distrito Federal, a cinco de febrero de dos mil quince.—Así lo acordó y firma el titular de la Autoridad Investigadora, Carlos Mena Labarthe.—Rúbrica."



4. El diecisiete de julio de dos mil diecisiete se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los datos relevantes de la resolución de la Comisión Federal de Competencia Económica en el procedimiento de investigación en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utiliza el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en los siguientes términos:

"Datos relevantes de la resolución emitida en el expediente IEBC-001-2015 por el Pleno de la comisión federal de Competencia Económica.

"Con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo cuarto, vigésimo, fracciones I y VI y vigésimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o., 3o., 4o., 12, fracciones I, II, y XXX, 18, antepenúltimo párrafo, 58, 59, 60, 94, primer párrafo, fracción VII, segundo párrafo y último párrafo, y 95 de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante 'LFCE');(1) 1o., 2o., 6o. y 12 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica (en adelante 'DRs' o 'DISPOSICIONES REGULADORIAS');(2) y 1, 4, fracción I, 5, fracciones I, II, VI, y XXXIX, 6, 7 y 8 del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, 'ESTATUTO'),(3) el Pleno de esta Comisión Federal de Competencia Económica emitió el veintiséis de junio de dos mil diecisiete la resolución en el expediente IEBC-001-2015 (en adelante 'EXPEDIENTE'), relativo a una investigación iniciada para determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia y libre concurrencia (en adelante, 'RESOLUCIÓN'), cuyos datos relevantes se expresan a continuación:

"I. Antecedentes

"El cinco de febrero de dos mil quince, el titular de la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante, Cofece) emitió el acuerdo por el cual se dio inicio la investigación de oficio identificada con el número de expediente IEBC-001-2015 en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue, a fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.



"El extracto del acuerdo de inicio de la investigación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de febrero de dos mil quince.

"El diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, la autoridad investigadora de la Cofece emitió el dictamen preliminar (en adelante, 'DP') mediante el cual señaló la existencia de elementos para determinar preliminarmente la falta de condiciones de competencia efectiva en el MERCADO INVESTIGADO que genera efectos anticompetitivos, por lo cual se propusieron medidas correctivas para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del MERCADO INVESTIGADO.

"El tres de abril de dos mil diecisiete el secretario técnico de la Comisión Federal de Competencia Económica emitió un acuerdo mediante el cual, entre otras cuestiones, señaló que se tenía por integrado el EXPEDIENTE a la fecha del vencimiento del plazo para formular alegatos, esto es, a partir del treinta de marzo de dos mil diecisiete.

"II. CONSIDERACIONES DE DERECHO

"Primera. El Pleno de la Cofece es competente para resolver sobre los procedimientos especiales relativos a las investigaciones para determinar insumos esenciales o barreras a la competencia, tramitados ante la Cofece, con fundamento en los artículos citados en el proemio de esta resolución.

"Segunda. De acuerdo con el artículo 94 de la LFCE, el procedimiento que se tramitó en el EXPEDIENTE tiene por objeto el análisis de las condiciones de competencia en el MERCADO INVESTIGADO para efectos de determinar la existencia de insumos esenciales o barreras a la competencia y libre concurrencia.

"Así, de conformidad con lo antes mencionado y con lo establecido en los incisos a) y c) de la fracción VII del artículo 94 de la LFCE y el artículo 95 de la LFCE, la RESOLUCIÓN constituye un acto administrativo a través del cual la COMISIÓN emite lineamientos para regular las modalidades de acceso al INSUMO ESENCIAL y recomendaciones a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente.



"La RESOLUCIÓN no constituye un prejuzgamiento sobre la existencia o realización de alguna de las conductas anticompetitivas y/o supuestos que se establecen en el libro segundo de la LFCE, en el MERCADO INVESTIGADO o dentro del mercado relevante descrito en esta resolución, específicamente respecto de las prácticas monopólicas referidas en los artículos 53 y 54 de dicho ordenamiento.

"Tercera. En el DP se analizaron principalmente los elementos que se señalaron en el extracto del mismo que fue publicado en el D.O.F. el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis.

"III. MERCADO INVESTIGADO

"En el DP se determinó preliminarmente que el MERCADO INVESTIGADO comprende tanto el mercado de los servicios de transporte aéreo en el AEROPUERTO, como el mercado de los servicios aeroportuarios ofrecidos en el AEROPUERTO que son necesarios para los procedimientos de aterrizaje y/o despegue.

"IV. MERCADO RELEVANTE, PODER SUSTANCIAL Y CONDICIONES DE COMPETENCIA EFECTIVA.

"Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (en adelante, AICM) es un agente económico que presta servicios aeroportuarios en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México (en adelante, AEROPUERTO), servicios que forman parte de la actividad económica.

"El mercado relevante, en su dimensión de producto y dimensión geográfica, corresponde al de los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas provisto mediante la pista, calles de rodaje, las ayudas visuales y plataformas del aeropuerto.

"Lo anterior, debido a que:

"i) Para los transportistas aéreos (transportistas), usuarios de la pista, calles de rodaje, ayudas visuales, plataformas y de los servicios que de esta



infraestructura se derivan, la provisión de los servicios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas en otros aeropuertos no son sustitutos;

"ii) Resulta inviable que otro concesionario aeroportuario establezca instalaciones para atender la demanda de los TRANSPORTISTAS por los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas provisto mediante la pista, calles de rodaje, las ayudas visuales y plataformas del AEROPUERTO; y,

"iii) Existen restricciones económicas, normativas y temporales para que los TRANSPORTISTAS puedan abastecerse de los servicios aeroportuarios desde otros AEROPUERTOS, o para que los TRANSPORTISTAS puedan acudir a otros AEROPUERTOS.

"De conformidad con el análisis en materia de la delimitación del mercado relevante y sustitución, en particular, de conformidad con el análisis que se realizó dentro del DP y la resolución, los TRANSPORTISTAS no pueden acceder a fuentes alternativas de abasto dentro del mercado relevante. AICM no tiene competidores en el mercado relevante.

"AICM es el único agente económico que tiene la capacidad de modificar la tarifa de los servicios aeroportuarios, sujeto a previa consideración del Comité de Operación y horarios del AEROPUERTO para su posterior envío a la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Dirección General a la que se solicita realice las gestiones ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, SHCP) para su autorización.

"El procedimiento no incluyó propuestas relacionadas con el nivel tarifario. La facultad de autorizar las tarifas de los servicios aeroportuarios propuestas por el AICM que corresponde a la SHCP, lo cual no le resta al AICM poder de mercado y no es un hecho que trascienda en las consideraciones materia del procedimiento, porque los efectos anticompetitivos identificados en el DP derivan fundamentalmente de los procedimientos y mecanismos de acceso al insumo esencial, esto es, el procedimiento administrativo de asignación de horarios de aterrizaje y despegue, el cual es administrado por AICM a través del administrador aeroportuario designado por el AICM para administrar el AEROPUERTO



(en adelante, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO), y no de las tarifas cobradas a los usuarios de los servicios aeroportuarios.

"AICM tiene la capacidad de restringir el abasto debido a que es quien establece, mediante contratos los términos y condiciones de los servicios aeroportuarios en el AEROPUERTO. Los TRANSPORTISTAS no pueden acceder a fuentes alternativas de abasto dentro del mercado relevante. No hay agentes económicos que puedan contrarrestar dicho poder debido a que el AICM es el único agente económico que participa en el mercado relevante. Asimismo, en el mercado relevante no existen otros aeropuertos, sustitutos del aeropuerto, que puedan significar competencia para el AICM.

"De conformidad con el análisis incluido dentro del DP y la RESOLUCIÓN, AICM es el agente económico que tiene poder sustancial en el mercado relevante de los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas provistos mediante la pista, calles de rodaje, ayudas visuales y plataforma del aeropuerto.

"Toda vez que el AICM tiene poder sustancial en el mercado relevante, no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante. Lo anterior, según lo establecido en la fracción III del artículo 94 de la LFCE, y en virtud de los siguientes elementos:

"El AICM es el único agente económico que puede prestar los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas, así como la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO. Además, es el único agente económico que puede modificar la tarifa de los servicios aeroportuarios y restringir el abasto, sin que otros agentes competidores puedan contrarrestar dicho poder.

"Existen barreras de tipo económicas, técnicas y normativas significativas en el mercado de la provisión de servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, de plataforma y control en plataformas, que eliminan o impiden la posibilidad de que exista otro competidor, de conformidad con el análisis realizado dentro del DP y de la presente resolución.



"V. Determinación de la existencia de un insumo esencial

"El acceso a la infraestructura dada por la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del AEROPUERTO es controlado por AICM, quien tiene poder sustancial en el mercado relevante.

"De conformidad con los elementos analizados dentro de la RESOLUCIÓN, dadas las características específicas de la infraestructura integrada por la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del AEROPUERTO, no existe la posibilidad de que otro agente económico cuente con la capacidad técnica, económica y legal para la reproducción de un aeropuerto alterno dentro del ámbito geográfico del mercado del INSUMO ESENCIAL, es decir, dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México. Por tanto, no es viable mientras el AEROPUERTO esté en operación, la reproducción de la pista, calles de rodaje, ayudas visuales y plataformas del AEROPUERTO desde un punto de vista técnico, legal o económico.

"El acceso a las pistas, calles de rodaje, ayudas visuales y plataformas del AEROPUERTO, resulta indispensable para la operación de los TRANSPORTISTAS y para poder competir en mercados descendentes ('downstream'), en este caso, los mercados que en su conjunto forman parte de los mercados de servicio público de transporte aéreo nacional regular de pasajeros y el servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros (en adelante, TARP).

"En el presente caso, es a través de los servicios aeroportuarios identificados en el DP que los TRANSPORTISTAS pueden hacer uso de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del AEROPUERTO. El uso de pistas, calles de rodaje y ayudas visuales son elementos indispensables para realizar operaciones de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO. Dichos elementos constituyen un insumo esencial para que los TRANSPORTISTAS puedan realizar sus operaciones de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO. No se puede acceder a la infraestructura del AEROPUERTO si no es a través de los servicios aeroportuarios que permiten su uso.

"Los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas provistos mediante la pista, calles de rodaje, las ayudas visuales



y plataformas del AEROPUERTO no tienen sustitutos. Asimismo, la provisión de los servicios aeroportuarios señalados depende a su vez de la asignación de horarios de aterrizaje y despegue, con lo cual se dota a los TRANSPORTISTAS del acceso a la infraestructura en donde se prestan estos servicios, mismos que, de acuerdo con la dimensión geográfica del mercado relevante, corresponden a los servicios provistos en el AEROPUERTO. En este sentido, el insumo analizado no tiene sustitutos debido a que los TRANSPORTISTAS no pueden acceder a fuentes alternativas de abasto dentro del mercado relevante a ninguna hora del día.

"El análisis realizado permite concluir que la infraestructura dada por la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del AEROPUERTO son elementos que resultan indispensables para la operación de los TRANSPORTISTAS, de conformidad con el análisis realizado dentro del DP y la RESOLUCIÓN. Asimismo, deben tenerse en cuenta las circunstancias bajo las cuales el AICM llegó a controlar el INSUMO ESENCIAL y los criterios establecidos en las DRs en relación con lo que establece la fracción V del artículo 60 de la LFCE.

"El AICM llegó a controlar el INSUMO ESENCIAL vía una concesión para administrar, operar y explotar y, en su caso, llevar a cabo construcciones en el aeródromo civil de servicio público. Las circunstancias particulares en relación con la forma en que el AICM llegó a controlar el insumo esencial a través de dicha concesión que se analizaron fueron las siguientes:

"(i) Los bienes concesionados fueron adjudicados de forma directa, es decir, sin mediar una licitación previa en la que el AICM haya competido con otros agentes económicos por el control del insumo analizado y los servicios asociados;

"(ii) La concesión permite usar, explotar y aprovechar los bienes de dominio público, es decir, los elementos de la infraestructura del AEROPUERTO considerados como INSUMO ESENCIAL (pista, calles de rodaje, ayudas visuales y plataformas) para la prestación de los servicios de TRANSPORTE AÉREO;

"(iii) El concesionario debe pagar una contraprestación por haber recibido la concesión como negocio en marcha, es decir, sin que haya efectuado las inversiones y esfuerzos requeridos para iniciar este negocio; y,



"(iv) El monto de la contraprestación es determinado por la SCT, se cubre anualmente y está sujeta a la disponibilidad presupuestal del AICM en el año correspondiente; es decir, no se asocia necesariamente a un criterio de eficiencia económica y de mercado por la explotación del bien de dominio público.

"En cuanto el análisis del criterio establecido en el artículo 10 de las DRs en relación con lo que establece la fracción V del artículo 60 de la LFCE, en esta resolución se identifican las ganancias en eficiencia evaluadas en el DP que no fueron desvirtuadas a través de las manifestaciones y las pruebas presentadas a través de los escritos de manifestaciones al DP. En esta resolución se incluyen razonamientos adicionales en relación con el análisis en materia de ganancias en eficiencia.

"VI. PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL ACCESO AL INSUMO ESENCIAL Y LOS EFECTOS ANTICOMPETITIVOS QUE DERIVAN DE LA FORMA DE ACCESO AL INSUMO ESENCIAL

- Operaciones de aviación oficial y de aviación general

"Las operaciones oficiales y de aviación general impiden que la infraestructura del AEROPUERTO sea ocupada por otros TRANSPORTISTAS precisamente en horas de alta intensidad de tráfico. Dicha situación también resta certeza de que se respeten los horarios de operación previstos para los distintos tipos de operaciones, conforme al marco jurídico en la materia. Lo anterior, a pesar de que las operaciones de aviación oficial y de aviación civil no representan la frecuencia tan alta referida en el DP.

"De conformidad con el análisis incluido dentro de la RESOLUCIÓN, las operaciones de aviación oficial y de aviación general, han rebasado en ocasiones el número máximo de operaciones de ese tipo permitidas tanto en la circular obligatoria CO SA-30/12 como en el 'Acuerdo entre AICM y Aeronáutica Civil de la SCT con la CANAERO sobre asignación de horarios'.

"Las operaciones de aviación oficial y de aviación general no son parte del mercado en el cual se verifica la existencia de efectos anticompetitivos, pero las



operaciones oficiales y de aviación general limitan la contestabilidad del mercado TARP y pueden fungir como una barrera a la entrada y expansión de los TRANSPORTISTAS debido a que las operaciones de este tipo reducen el uso eficiente de la capacidad del AEROPUERTO en cuanto a los vuelos de TARP.

"El mismo decreto que establece el cierre del AEROPUERTO publicado en el DOF. el trece de enero de mil novecientos noventa y cuatro no contiene los parámetros que permitan acotar la discrecionalidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, respecto de la autorización de operaciones oficiales y aviación general, pues le otorga la facultad para determinar prácticamente cualquier excepción al mismo.

"Para efecto de la determinación sobre las medidas y las recomendaciones que corresponde emitir a esta Cofece, se tendrá en cuenta que la emisión de regulación y restricciones a las operaciones oficiales y de aviación general en el aeropuerto no dependen ni pueden ser prohibidas por el AICM.

- Comercialización de vuelos en horarios que no han sido asignados

"De conformidad con el análisis incluido dentro de esta resolución, los TRANSPORTISTAS comercializan operaciones en horarios que no tienen la certeza de que les serán asignados.

"El mecanismo actual de acceso al AEROPUERTO permite que se comercialicen vuelos e itinerarios sin tener la certeza de que se obtenga la asignación del horario correspondiente, mismo que es necesario para su operación.

- Operaciones sin contar con la asignación de un horario de aterrizaje y despegue

"En el AEROPUERTO se realizan operaciones sin contar con la asignación de un horario de aterrizaje y despegue.

"Las operaciones sin horario asignado coadyuvan al desfase de las operaciones programadas, generan incertidumbre de que las operaciones se efectúen



conforme a lo planificado y obstruyen la operación del resto de los TRANSPORTISTAS. Las operaciones sin horario asignado tienen un impacto en la certeza de las operaciones planificadas que sí tenían un horario asignado. Los TRANSPORTISTAS no son sancionados por operar sin horario asignado, por lo que no tienen incentivo alguno para abstenerse de realizar tales prácticas.

"• Asignación de horarios adicionales y bajos niveles de ocupación de los horarios asignados bajo el CRITERIO DE PRIORIDAD (4)

"Los TRANSPORTISTAS no tienen certeza sobre cuáles horarios de aterrizaje y despegue asignados y operados en temporadas previas será posible obtener el CRITERIO DE PRIORIDAD por AICM, como se mostró en la RESOLUCIÓN. En general, los TRANSPORTISTAS no tienen certeza de los criterios de asignación que toma en cuenta AICM y, en particular, no tienen certeza de los criterios bajo los cuales los horarios asignados por disponibilidad pueden generar prioridad.

"Las manifestaciones de AICM indicaron que cuenta con discrecionalidad para decidir sobre la prioridad en el caso de los horarios adicionales que se asignan por disponibilidad. En este sentido, los TRANSPORTISTAS no tienen certeza de las operaciones que pueden planificar.

"Por otra parte, en el AEROPUERTO el porcentaje de horarios adicionales asignados durante la temporada es muy elevado, lo cual guarda relación con el hecho de que los TRANSPORTISTAS no tienen acceso a los horarios de largo plazo por el CRITERIO DE PRIORIDAD a pesar de que una elevada proporción de los horarios asignados mediante el CRITERIO DE PRIORIDAD no se utilizan con dicho criterio. Los TRANSPORTISTAS no utilizan en una proporción importante la asignación de largo plazo como una asignación definitiva y se valen de la solicitud de horarios adicionales, los cuales no hay garantía de obtener, para complementar sus operaciones comerciales.

"La elevada demanda de horarios adicionales durante la temporada que se asignan sin derechos de prioridad señala que los TRANSPORTISTAS no reciben asignaciones que atiendan sus necesidades de planeación y operación.



Asimismo, la actual forma en que AICM aborda la oferta insuficiente de horarios es mediante la posibilidad de solicitar horarios adicionales, desfavoreciendo a los TRANSPORTISTAS que no pueden computar dichos horarios como parte de sus futuras solicitudes de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de largo plazo o de temporada.

"De conformidad con el análisis incluido dentro de esta resolución, no utilizar los horarios de aterrizaje asignados bajo el CRITERIO DE PRIORIDAD tiene efectos adversos sobre todos los participantes en el mercado de TARP, puesto que la no utilización de dichos horarios de conformidad con el CRITERIO DE PRIORIDAD limita la capacidad de planeación de largo plazo de los TRANSPORTISTAS. Los TRANSPORTISTAS que basan su oferta de vuelos en horarios adicionales, asignados una vez iniciada la temporada (sin prioridad), se encuentran en fuerte desventaja competitiva debido a que, si dichos transportistas optan por comercializar los vuelos sin un horario previamente asignado, éstos no tienen la certeza de que podrán operar dichos vuelos y, por lo tanto, redimir su obligación con los usuarios del TRANSPORTE AÉREO en el momento y forma en que dichos vuelos fueron promocionados.

"Asimismo, las asignaciones de temporada no son utilizadas en su totalidad y, en consecuencia, parte significativa de la operación se realiza mediante horarios adicionales que, como se observa en la presente resolución, tienen mejores índices de uso que los de temporada.

"La actual forma en que el AICM aborda la oferta insuficiente de horarios es mediante la posibilidad de solicitar horarios adicionales, desfavoreciendo a los nuevos TRANSPORTISTAS quienes no pueden computar dichos horarios como parte de sus futuras solicitudes de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de largo plazo o de temporada.

• Conformación de la base inicial de horarios

"La conformación de la base inicial de horarios de aterrizaje y despegue que se atienden en el AEROPUERTO ha sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, lo cual deriva en incertidumbre a los TRANSPORTISTAS sobre los horarios de aterrizaje y despegue que podrán obtener mediante su asignación, ya que no tienen certeza sobre el funcionamiento y aplicación del proceso de asignación de horarios de aterrizaje y despegue.



"• Deficiencias en el procedimiento de cancelaciones de horarios

"Como se indica en la resolución, en el EXPEDIENTE obran diversos elementos que evidencian que el contenido de las reglas relacionadas con el procedimiento de cancelaciones de horarios permite a los TRANSPORTISTAS realizar cancelaciones sin que ello repercuta en la prioridad. El número de horarios cancelados en el AEROPUERTO es muy bajo si se considera que una gran cantidad de horarios asignados bajo el CRITERIO DE PRIORIDAD no se utilizan bajo dicho criterio, es decir, no se utilizan de conformidad con la asignación de temporada o de largo plazo. No se liberan dichos horarios mediante un procedimiento de cancelaciones que incida en el porcentaje mínimo de utilización determinante para el reconocimiento de la prioridad, dada la gran diferencia que se observa entre los porcentajes de horarios no operados con prioridad y el bajo nivel de cancelaciones.

"El procedimiento de asignación de horarios del AEROPUERTO impide la aplicación eficaz de la regla relativa a las cancelaciones, tanto por el conjunto de reglas vigentes que presenta omisiones significativas en relación con la forma en que se computan y califican las cancelaciones, como por la forma en que AICM aplica la regulación vigente. Ello conlleva a que no exista certeza de las consecuencias en la prioridad sobre los horarios de aterrizaje y despegue que deriven de las cancelaciones de horarios en el AEROPUERTO.

"• Falta de certeza en el procedimiento de asignación de horarios

"Respecto de la falta de certeza en el procedimiento de asignación de horarios de aterrizaje y despegue, se identificaron las siguientes situaciones:

"(i) Condiciones inciertas bajo las cuales es posible obtener la prioridad sobre los horarios asignados por disponibilidad durante la temporada;

"(ii) Comercialización de vuelos e itinerarios sin tener certeza de que se obtendrá la asignación de horarios;

"(iii) Realización de operaciones que no cuentan con la asignación de un horario de aterrizaje y despegue por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO;



"(iv) Las deficiencias en la forma de computar el CRITERIO 85/15 y la incertidumbre que ello genera en materia del horario efectivo de operación para su siguiente asignación (por ejemplo, en materia del cómputo de demoras imputables y no imputables a los TRANSPORTISTAS);

"(v) Deficiencias en los procedimientos en materia de cancelaciones;

"(vi) Modificaciones a la conformación de la base inicial;

"(vii) Los TRANSPORTISTAS desconocen la relevancia que tienen las recomendaciones elaboradas por el COH sobre las asignaciones de los horarios de aterrizaje y despegue y, por lo tanto, los mismos se enfrentan a condiciones de incertidumbre sobre las consideraciones que el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO atiende en tales asignaciones;

"(viii) No obstante que desde el año dos mil cinco en el AEROPUERTO se han emitido diversas declaratorias de horarios de aterrizaje y despegue saturados, no se ha implementado el mecanismo de subastas de horarios de aterrizaje y despegue, por lo que los TRANSPORTISTAS no tienen certeza sobre el cumplimiento, en los casos y supuestos previstos en el marco regulatorio en la materia, del procedimiento de subastas de horarios de aterrizaje y despegue;

"(ix) No se han aplicado los mecanismos de retiro de horarios para reasignar horarios de aterrizaje y despegue que manda el artículo 99 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos (RLA); los mecanismos de recuperación de horarios son relevantes debido a la escasez de horarios de aterrizaje y despegue en el aeropuerto;

"(x) No se prevé en la regulación un procedimiento detallado para ceder o intercambiar horarios de aterrizaje o despegue, ni tampoco fechas límite para que los transportistas notifiquen al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO la cesión o intercambio de horarios de aterrizaje y despegue, así como tampoco existe un plazo para corroborar que los horarios de aterrizaje y despegue por ceder o intercambiar no tienen adeudos vencidos con el AEROPUERTO en la prestación de servicios aeroportuarios.



"Asimismo, la falta de transparencia y disponibilidad de información en el procedimiento de asignación de horarios del AEROPUERTO genera incertidumbre en el procedimiento de asignación de horarios y dificulta la planeación y comercialización de las operaciones de los TRANSPORTISTAS, lo que, en consecuencia, incrementa la incertidumbre de sus operaciones; entre otras razones, debido a la falta de una fecha cierta relacionada con la publicación del listado de todos los horarios de largo plazo asignados por el AICM y la existencia de mecanismos establecidos en la normativa y las reglas de operación de AICM (RO) que permiten diferentes estándares de cumplimiento para los TRANSPORTISTAS.

"Incumplimiento de horarios-itinerarios (operaciones) autorizados por la SCT a los TRANSPORTISTAS.

"Como se explica en la resolución, AICM asigna horarios sin que después se realice la autorización de la SCT para realizar operaciones y la SCT autoriza operaciones respecto de horarios que no fueron asignados.

"Elevadas participaciones de mercado de Grupo Aeroméxico, S.A.B. de C.V. (GAM)

"En el periodo comprendido entre enero de dos mil nueve a diciembre de dos mil catorce, GAM mostró las mayores participaciones de mercado, medidas tanto por número de vuelos como por número de pasajeros y por número de horarios asignados en las franjas horarias de mayor aglomeración de demanda.

"Participación de GAM en el TARP

Año	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pasajeros totales	33.00%	38.90%	44.40%	41.90%	40.80%	41.70%
Vuelos operados en el mercado TARP	36.10%	43.30%	50.10%	49.90%	47.80%	46.40%
Total de horarios asignados en las franjas de las 06:00 a las 22:59	38.35%	38.29%	33.20%	32.20%	34.94%	49.35%



"Conforme a lo anterior es posible concluir que:

"- La participación de GAM en la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO (49.4% –cuarenta y nueve punto cuatro por ciento– en dos mil catorce) es mayor a su participación en el número de vuelos (46.4% –cuarenta y seis punto cuatro por ciento– en dos mil catorce); y,

"- La participación de GAM en la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO (49.4% –cuarenta y nueve punto cuatro por ciento– en dos mil catorce) es mayor a su participación en el número de pasajeros (41.7% –cuarenta y uno punto siete por ciento– en dos mil catorce).

"• Análisis de precios

"Conforme al análisis realizado en la RESOLUCIÓN, se demuestra la existencia de efectos anticompetitivos. Al respecto, se documenta que ante un evento externo igual para todos los TRANSPORTISTAS (la salida de MEXICANA del mercado del TARP), GAM fue capaz de aumentar sus precios y mantenerlos en ese nivel durante el periodo analizado, sin que las decisiones del resto de los TRANSPORTISTAS pudieran contrarrestar dicho efecto. Esto implica que, tras la salida de MEXICANA del mercado, GAM aumentó y mantuvo sus precios elevados. Del análisis de las tres principales rutas nacionales que se operan desde el AEROPUERTO y en las que concurren tres competidores o más (Cancún, Guadalajara y Monterrey), puede deducirse que, en rutas menos competidas, es posible que GAM tuviera la capacidad de realizar un aumento similar con menores presiones competitivas.

"Asimismo, con la información presentada por el mismo GAM en su informe pericial, se corroboró que GAM es capaz de cobrar precios más elevados que cualquiera de sus competidores en vuelos nacionales que tocan el AEROPUERTO. Parte de ese diferencial se podría tratar de explicar por las diferencias en el modelo de negocios; sin embargo, estos no explican la brecha en precios que se generó tras la salida de MEXICANA del mercado del TARP entre GAM y sus competidores.

"Mediante el uso de distintos indicadores, en la RESOLUCIÓN se prueba que los márgenes de ganancia de GAM en el TARP en su conjunto son superio-



res a los de cualquiera de sus competidores, lo que ayuda a comprobar que GAM enfrenta poca presión competitiva de los TRANSPORTISTAS NACIONALES, lo que le permite cobrar tarifas más elevadas. Esto implica que, si bien GAM cobra una prima porcentual menor que sus competidores por usar el AEROPUERTO, sus tarifas finales son más elevadas que las de competidores como Interjet, Volaris y VivaAerobus.

"• Expansión en rutas

"El mecanismo de asignación de horarios del AEROPUERTO no sólo reduce la posibilidad de los TRANSPORTISTAS de acceder a horarios de aterrizaje y despegue de manera que les limita la posibilidad de operar nuevas rutas, sino que reduce la posibilidad de que exista más presencia de TRANSPORTISTAS distintos a GAM en las rutas existentes.

"• Restricciones a la capacidad

"La falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado 'aguas arriba', así como las deficiencias identificadas en los procedimientos y mecanismos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue, acentúan la escasez o baja disponibilidad de horarios en un aeropuerto que ya opera bajo condiciones de saturación; lo anterior, en combinación con las elevadas participaciones de mercado de GAM, la composición de su flota y el análisis realizado respecto del bajo nivel promedio de pasajeros por vuelo que muestra GAM en relación con el porcentaje de horarios de aterrizaje y despegue que le fueron asignados, permite concluir que, al menos GAM tiene incentivos para decidir por la utilización de aeronaves de menor tamaño, en combinación con altas frecuencias en rutas específicas, de manera estratégica para limitar la oferta de otros TRANSPORTISTAS, al menos en las rutas específicamente analizadas en el DP y, posiblemente, en el TARP en su conjunto.

"Dado que el AICM no aplica los instrumentos previstos en el artículo 99 del RLA vigente, se concluyó que el actual mecanismo de acceso al INSUMO ESENCIAL distorsiona los incentivos y las decisiones de los TRANSPORTISTAS, ya que no incentiva a los agentes económicos a internalizar los costos de sus decisiones en cuanto al tipo y tamaño de aeronaves o los destinos y frecuencias que ofrecen.



• Barreras a la entrada o expansión en el TARP

"Entre las barreras a la entrada o expansión en el TARP identificadas se encuentran las inversiones en flota, los elementos que dificultan el ingreso de nuevos oferentes derivadas de la capacidad del AEROPUERTO, y las barreras regulatorias, como la necesidad de contar con algún tipo de concesión o permiso o la posibilidad de la explotación de las rutas internacionales que dependen de acuerdos bilaterales entre México y otros Estados.

"Asimismo, las reglas relacionadas con el procedimiento de cancelaciones de horarios permiten a los TRANSPORTISTAS realizar cancelaciones sin que ello repercuta en la prioridad que, en su caso, ostenten. Ello implica que no se liberan dichos horarios mediante un procedimiento de cancelaciones que incida en el porcentaje mínimo de utilización determinante para el reconocimiento de la prioridad, dada la gran diferencia que se observa entre los porcentajes de horarios no operados con prioridad y el bajo nivel de cancelaciones.

"En cuanto a los mecanismos de cesión e intercambio vigentes, se observa que éstos actualmente son poco ágiles y no son suficientemente específicos, por lo que su interpretación puede resultar subjetiva. Asimismo, dichos procedimientos no establecen restricciones para que puedan realizarse cesiones o intercambios entre empresa de un mismo grupo, lo que puede derivar en barreras a la libre competencia, ya que ese mecanismo se presta a intercambios o cesiones que no son transparentes. De este modo, los mecanismos de cesión e intercambio vigentes propician la generación y permanencia de barreras a la entrada y al desarrollo de nuevos competidores en el AEROPUERTO y desincentivan la devolución de horarios de aterrizaje y despegue, imposibilitando que otros TRANSPORTISTAS tengan acceso a ellos.

"En ningún caso las cesiones e intercambios deben ser utilizadas como un mecanismo para bloquear el acceso a otros TRANSPORTISTAS y, como lo señala el DP, ello puede ocurrir tanto entre agentes económicos competidores, como entre agentes económicos que forman parte del mismo grupo de interés económico o entre agentes económicos que participan en el mercado a través de alianzas comerciales, coinversiones o acuerdos de operaciones conjuntas, entre otros tipos de acuerdos.



"Por otra parte, los vuelos operados con diferencia de tiempo respecto del horario asignado (operaciones con demora) generan un desplazamiento de los vuelos que tenían asignados los horarios en los cuales se realizan las operaciones con demora. Dicho desplazamiento es significativo precisamente por el elevado porcentaje de vuelos operados con demora y debido a la elevada proporción de demoras que se observan en las franjas horarias de mayor aglomeración de demanda.

"Asimismo, las prioridades en la asignación de horarios de aterrizaje y despegue guardan relación con las participaciones de mercado que hoy presentan algunos TRANSPORTISTAS. El mecanismo y los procedimientos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue previsto en la normativa propicia la concentración al otorgar prioridades en la asignación de horarios al TRANSPORTISTA que haya operado el horario con anterioridad. Entre los criterios referidos debe tenerse en cuenta no sólo lo establecido en el RLA, sino también la regla de asignación por antigüedad prevista en las RO.

"Por otro lado, de conformidad con el análisis incluido en la RESOLUCIÓN, la falta de certeza en relación con los procedimientos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue guarda relación con la identificación de barreras en el acceso a la información. En este sentido, las deficiencias en el acceso a la información relacionadas con el procedimiento de asignación de horarios de aterrizaje y despegue pueden generar o agravar los efectos anticompetitivos en el mercado del TARP.

"VII. MEDIDAS CORRECTIVAS: RECOMENDACIONES Y LINEAMIENTOS PARA REGULAR LA FORMA DE ACCESO AL INSUMO ESENCIAL

"• Lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL

"Estos lineamientos, impuestos en términos de lo establecido en la fracción VII, inciso c) del artículo 94 de la LFCE, se aplicarán de manera exclusiva en el AEROPUERTO en las franjas horarias objeto de las declaratorias de saturación en campo aéreo. Respecto de las franjas horarias que no son objeto de una declaratoria de saturación en campo aéreo, se aplicarán estos lineamientos con excepción de las disposiciones en materia de la asignación por subasta de los



horarios de aterrizaje y despegue, así como del retiro de horarios previsto en la fracción II del artículo 99 del RLA. Los lineamientos que guardan relación con el establecimiento de límites a la acumulación de horarios serán aplicables a las franjas horarias objeto de las declaratorias de saturación en campo aéreo más la comprendida entre las 06:00 (seis) horas y las 06:59 (seis cincuenta y nueve) horas.

"• Para efectos de los lineamientos se entiende por:

"I. ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO: persona física designada por AICM, que tiene a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del mismo, en términos del artículo 2, fracción VII, de la Ley de Aeropuertos;

"II. AEROPUERTO: Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México;

"III. Calendario internacional de actividades de coordinación: calendario de actividades de coordinación establecido en las DIRECTRICES;

"IV. Capacidad de operación del AEROPUERTO: el número máximo de operaciones por hora que puede atender las instalaciones del AEROPUERTO en campo aéreo, esto es, pistas, calles de rodaje y plataformas, así como el número máximo de pasajeros por hora que pueden ser atendidos en el edificio terminal, en términos del artículo 94 del RLA;

"V. Comandante de aeródromo: representante de la SCT en su carácter de autoridad aeroportuaria que ejerce sus atribuciones en el AEROPUERTO, en términos del artículo 7 de la LA;

"VI. Comité de operación y horarios: comité integrado por AICM a través del ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios, en términos del artículo 61 de la LA;



"VII. Concesionario aeroportuario o AICM: Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., en su carácter de concesionario aeroportuario, en términos del artículo 10 de la LA;

"VIII. Criterio 85/15: utilización de una serie de horarios en una proporción mayor al 85% (ochenta y cinco por ciento) o con demoras menores al 15% (quince por ciento) del total de los horarios que formaron parte de la serie en la temporada equivalente anterior, en términos del artículo 99 del RLA;

"IX. Demora: aquella operación de aterrizaje o despegue realizada quince minutos antes o después del horario de aterrizaje y despegue asignado por el administrador aeroportuario;

"X. Horario de aterrizaje y despegue: es el horario de aterrizaje o despegue asignado por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO a un transportista u operador aéreo para la organización y planeación de los vuelos en el AEROPUERTO, en términos del artículo 93 del RLA;

"XI. Horario cancelado: es el horario asignado a un transportista aéreo que no va a ser utilizado y que es reintegrado al administrador aeroportuario después de la fecha de referencia de históricos, de conformidad con las reglas de devoluciones y cancelaciones previstas en estos lineamientos;

"XII. Horario devuelto: es el horario asignado a un transportista aéreo que no va a ser utilizado y que es reintegrado al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO antes de la fecha de referencia de históricos, de conformidad con las reglas de devoluciones y cancelaciones previstas en estos lineamientos;

"XIII. Horario histórico: es el horario de aterrizaje o despegue que se asigna con prioridad a cada transportista aéreo, por haberlo utilizado u ocupado como parte de una serie en la temporada equivalente anterior, en términos del artículo 95, fracción I, inciso b), del RLA;

"XIV. Horario nuevo: es el horario de aterrizaje o despegue que no cuenta con un antecedente histórico de asignación en la organización y planeación de las operaciones del ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO y que por disposi-



ción de la SCT incrementa el número de operaciones por hora que en campo aéreo puede atender el AEROPUERTO;

"XV. Horario utilizado u ocupado: es el horario de aterrizaje o despegue ocupado de forma efectiva y apegada a lo asignado por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO en términos del RLA y que ha sido calificado como utilizado, generando a partir de la calificación la prioridad histórica para su próxima asignación.

"XVI. Horario renunciado: es el horario de aterrizaje o despegue devuelto por un transportista aéreo al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO y sobre el cual el transportista aéreo pierde la prioridad histórica, de conformidad con las reglas de devoluciones y cancelaciones previstas en estos lineamientos;

"XVII. Horario retirado: es el horario de aterrizaje o despegue que el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO retira al transportista aéreo por no haberlo utilizado de conformidad con el CRITERIO 85/15, aquellos que les sean retirados a los transportistas aéreos en términos del artículo 99, fracción II, del RLA o los retirados a los transportistas aéreos cuando éstos tengan adeudos vencidos en el pago de los servicios señalados en el artículo 96 del RLA;

"XVIII. Fecha de referencia de históricos: fecha prevista en el calendario internacional de actividades de coordinación;

"XIX. LA: Ley de Aeropuertos;

"XX. LAC: Ley de Aviación Civil;

"XXI. Operador aéreo: es el propietario o poseedor de una aeronave de Estado, de las comprendidas en el artículo 5, fracción II, inciso a, de la LAC, así como de transporte aéreo privado no comercial, mexicana o extranjera, en términos de los artículos 2, fracción III, del RLA y 2, fracción VI, del RLAC;

"XXII. Periodo de asignación de horarios: es el periodo, previo al inicio de cada temporada, en el que el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO atiende las solicitudes de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de temporada,



de conformidad con las fechas previstas en el calendario internacional de actividades de coordinación;

"XXIII. Prioridad histórica: derecho de preferencia en el uso que obtiene un transportista aéreo sobre los horarios de una serie por haberlos utilizado en la temporada equivalente anterior, en términos de los artículos 95, fracción I, inciso b). La prioridad histórica se invocará en el periodo de asignación de horarios y se reconocerá sobre una serie de horarios que se haya utilizado de conformidad con el CRITERIO 85/15;

"XXIV. RLA: Reglamento de la Ley de Aeropuertos,

"XXV. RLAC: Reglamento de la Ley de Aviación Civil;

"XXVI. SCT o Secretaría: Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

"XXVII. Serie de horarios: conjunto de como mínimo, cinco horarios de aterrizaje y despegue solicitados para un mismo minuto, hora y día de la semana distribuidos regularmente en la misma temporada, y asignados de esa forma, o si dicha forma no es posible, asignados en un intervalo máximo de diez minutos respecto del mismo minuto, hora y día de la semana distribuidos regularmente en la misma temporada;

"XXVIII. Subcomité de demoras: órgano presidido por el comandante de aeródromo, encargado de determinar a los responsables y las causas que originen las demoras o cancelaciones de aterrizajes o despegues de aeronaves, en términos del artículo 97 del RLA; y,

"XXIX. Transportista aéreo: es el titular de una concesión o permiso para la prestación de servicios de transporte aéreo regular, no regular y privado comercial, en términos del artículo 2, fracción II, del RLA.

"MEDIDA M1: ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

"En adición a lo dispuesto en el artículo 94 del RLA, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá publicar en forma permanente en la página de internet del AEROPUERTO, la siguiente información:



"I. La totalidad de la normativa relacionada con la asignación, supervisión y calificación de los horarios de aterrizaje y despegue.

"Esta información deberá actualizarse cada temporada o cada vez que se realicen cambios a la normativa relacionada con la asignación, supervisión y evaluación de los horarios de aterrizaje y despegue.

"II. Los horarios de llegada y salida de las operaciones de aterrizaje y despegue, identificando al transportista aéreo que realizó cada operación y el horario asignado para dicha operación, de conformidad con los registros y manifiestos de vuelo previstos en los artículos 100 y 104 del RLA. Dicha información deberá ser publicada y actualizada de forma constante a lo largo del día durante todos los días comprendidos dentro de las temporadas de verano e invierno.

"III. El calendario que contenga todas las fechas y plazos relacionados con los procedimientos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue, el cual deberá ser publicado oportunamente, previo al periodo de asignación de horarios.

"IV. Los formatos para solicitar horarios de aterrizaje y despegue por parte de los transportistas y operadores aéreos.

"V. La totalidad de los horarios asignados de forma previa al inicio de cada temporada, identificando al transportista aéreo que corresponde cada asignación, de forma inmediata al término de la fecha de referencia de horarios históricos prevista en el calendario internacional de actividades de coordinación. Para dichos efectos, deberán especificarse los detalles de la asignación, incluyendo los siguientes:

"a) El nombre del transportista u operador aéreo a quien le fue asignado cada horario;

"b) Si el horario fue asignado por estar sujeto a la prioridad histórica o consiste en una asignación adicional o diferente y, de ser el caso, si el horario fue asignado mediante el mecanismo de subasta o una solicitud de modificación o cambio, señalando en este caso el horario sobre el cual se tenía la prioridad histórica y que fue objeto de la modificación o cambio;



"c) Los horarios que constituyen las series de horarios asignadas para cada temporada, especificando el número de horarios que comprenden la serie, así como la información que permita identificar la forma en que está compuesta cada serie (horarios específicos y fechas específicas);

"d) Si el horario está sujeto algún procedimiento administrativo o judicial que impida el reconocimiento de la prioridad en la siguiente asignación de temporada con independencia de su uso u ocupación;

"e) Si la operación que se pretende realizar es de aterrizaje o despegue;

"f) La ruta que se pretende operar;

"g) El número del vuelo de cada operación que se pretende; y,

"h) Las características de la aeronave que se utilizará en la operación que se pretende.

"La información anterior deberá publicarse dentro de los diez días siguientes a la asignación de los horarios.

"VI. La lista de horarios devueltos o reintegrados, así como información sobre los transportistas aéreos que los hayan devuelto y la fecha de su devolución o reintegro, lo cual deberá ser publicado inmediatamente después de su devolución o reintegro.

"VII. La lista de horarios cancelados, cada uno con la información sobre los transportistas aéreos que los cancelaron y la fecha de cancelación.

"VIII. Los horarios de aterrizaje y despegue que se encuentren disponibles durante la temporada, los cuales deberán ser publicados inmediatamente después de que hayan quedado disponibles.

"IX. La relación de los horarios solicitados que no pudieron ser asignados de conformidad con lo solicitado y las razones por las que no fue posible asignar un horario de aterrizaje y despegue, ya sea durante el periodo de asignación de horarios o después del mismo.



"X. La información generada por el órgano u organismo prestador de los servicios a la navegación aérea y que permita identificar los tiempos reales que corresponden a los registros de cada operación de aterrizaje y despegue. Dicha información deberá ser publicada dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se celebre cada una de las sesiones del SUBCOMITÉ DE DEMORAS.

"XI. Reportes mensuales, así como un reporte final al término de cada temporada, sobre los responsables y las causas de las demoras y cancelaciones en los cuales deberán constar los elementos que sustentan cada determinación. En este sentido, los reportes deberán incluir información sobre el porcentaje de utilización alcanzado respecto de cada serie de horarios de aterrizaje y despegue, desglosando los horarios sobre los que se registraron demoras, cancelaciones y operaciones que no fueron realizadas. Dichos reportes deberán incluir información detallada sobre la forma en que se realizó el cómputo y la calificación en términos del CRITERIO 85/15 previsto en el artículo 99 del RLA.

"XII. Las recomendaciones del comité de operación y horarios en materia de asignación de horarios de operación emitidas en términos del artículo 62 de la LA, mismas que deberán contener información que motive el sentido de la recomendación.

"XIII. Las transacciones de cesión o intercambio de horarios de aterrizaje y despegue realizadas, especificando los detalles de la transacción, incluyendo:

- "a) Los nombres de todas las partes en la transacción;
- "b) El tipo de transacción realizada;
- "c) En su caso, el valor monetario acordado en la transacción;
- "d) La fecha efectiva en la que se realizó la transacción;
- "e) El horario o las series de horarios objeto de la cesión o intercambio; y,



"f) En su caso, el periodo de operación o las temporadas respecto de las cuales se cede el derecho de preferencia en el uso, sujeto en cualquier caso al cumplimiento del CRITERIO 85/15.

"La información anterior deberá publicarse dentro de los diez días siguientes a la cesión o intercambio que corresponda.

"XIV. Las demás que determine el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO.

"Adicionalmente, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO garantizará que la información prevista en las fracciones II, V, VI y VII referidas sea registrada y procesada, de manera que pueda ser publicada, conocida y accesada fácilmente y sin restricción alguna, tanto por el público en general como por los transportistas aéreos para efectos de corroborar la actuación del ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO y el SUBCOMITÉ DE DEMORAS en materia de asignación, supervisión y calificación de horarios.

"MEDIDA M2: CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO realizará la asignación de horarios de aterrizaje y despegue de temporada mediante series de horarios, basándose en la solicitud por series de horarios que para ese efecto presenten los transportistas aéreos, de forma consistente con las fechas previstas en el calendario internacional de actividades de coordinación y conforme a las siguientes prioridades:

"I. Las series de horarios de aterrizaje y despegue sobre las cuales los transportistas aéreos tengan prioridad histórica.

"II. Una vez que se hayan asignado los horarios históricos, se asignarán mediante subasta del derecho de preferencia en el uso, de conformidad con lo que establece el artículo 99 del RLA, los siguientes horarios en el caso de las franjas horarias referidas en la declaratoria de saturación que se encuentre vigente:



- "a) Los horarios nuevos;
- "b) Los horarios retirados; y,
- "c) Los horarios renunciados.

"III. Los cambios de horarios históricos tendrán prioridad sobre solicitudes de los transportistas aéreos de horarios adicionales o diferentes que podrían asignarse por disponibilidad y conforme a lo siguiente:

"a) El número de horarios que comprende la serie (o, en su caso, las series) que se pretendan cambiar debe ser igual o mayor al número de horarios comprendidos en la serie (o las series) que se pretenden obtener mediante el cambio;

"b) De realizarse un cambio en una serie de horarios, el transportista aéreo que lo solicita perderá la prioridad histórica sobre los horarios de la serie que originalmente tenía y que ya no podrá operar en virtud del cambio, obteniendo la prioridad histórica de los horarios en la serie asignada mediante el cambio; y,

"c) Únicamente podrán realizarse cambios respecto de horarios que correspondan a franjas horarias objeto de las declaratorias de saturación en campo aéreo, así como a la franja horaria de las 06:00 (seis) horas a las 07:00 (siete) horas.

"En caso de que existan dos solicitudes de cambio sobre el mismo horario y/o serie, las solicitudes de prolongación de una operación existente para constituir una operación para todo el año deberán tener prioridad. Cuando no puedan asignarse los horarios de dicha manera, deberán tenerse en cuenta los siguientes criterios:

"a) El periodo de operación del horario que se pretende obtener mediante cambio; es decir, el transportista aéreo que solicite la asignación de un horario para programar y operar vuelos durante un periodo de operación mayor en la misma temporada;



"b) Cuando una veda en un aeropuerto genere un problema de horarios en cualquier otro lugar, deberá tenerse en cuenta al transportista aéreo cuya programación esté restringida por la veda.

"Una mayor frecuencia, por ejemplo, una mayor cantidad de vuelos por semana por transportista, no implicará una mayor prioridad en la asignación de horarios.

"IV. Por último, se atienden las solicitudes de los transportistas aéreos de horarios adicionales o diferentes a los que tienen que se asignarán por disponibilidad.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá asignar la totalidad de horarios de aterrizaje y despegue que sean solicitados durante el periodo de asignación de horarios. En ningún caso el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO podrá dejar de asignar horarios solicitados o mantener horarios con la finalidad de asignarlos después del periodo de asignación de horarios.

"Ningún transportista u operador aéreo podrá realizar operaciones de aterrizaje y despegue sin que previamente haya obtenido un horario de aterrizaje y despegue mediante la asignación correspondiente por parte del ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO, con excepción de las operaciones del Estado Mayor Presidencial, aquellas indispensables para salvaguardar la seguridad nacional, así como las destinadas al servicio exclusivo de ambulancia aérea, servicios de emergencia y las realizadas por las aeronaves de ala rotativa (helicópteros). El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO condicionará a los transportistas y operadores aéreos la posición de estacionamiento o la salida de una aeronave hasta que tengan asignado un horario de despegue.

"Cuando el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO detecte que un transportista u operador aéreo ha realizado una operación de aterrizaje o despegue sin tener un horario asignado, deberá dar aviso de inmediato al comandante del aeródromo para que se proceda a la sanción correspondiente, incluyendo aquella prevista en el artículo 87, fracción XII, de la LAC.

"Tras su utilización, los horarios de aterrizaje y despegue regresan al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO para que éste los asigne nuevamente para



la siguiente temporada equivalente conforme a las prioridades y criterios referidos y en atención a la calificación de la utilización de los horarios.

"El derecho de preferencia en el uso sobre un horario de aterrizaje y despegue vence tras la utilización del horario correspondiente. Su uso de forma consistente con el criterio 85/15 genera únicamente la expectativa de un derecho de preferencia en el uso, mismo que sólo se actualiza mediante la calificación sobre el uso de los horarios en términos del CRITERIO 85/15.

"MEDIDA M3: CRITERIOS DE UTILIZACIÓN Y ELEGIBILIDAD PARA LA PRIORIDAD HISTÓRICA

"La prioridad histórica sólo se reconocerá sobre cada serie de horarios en el caso de que el transportista aéreo a quien se le asignó la haya utilizado en una proporción mayor al 85% (ochenta y cinco por ciento) o con demoras menores al 15% (quince por ciento) del total de los horarios que formaron parte de la serie en la temporada equivalente anterior, esto es, en cumplimiento con el criterio 85/15.

"Para efectos de determinar el cumplimiento del criterio 85/15 se computarán:

"I. La utilización de la serie de horarios en una proporción mayor al 85% (ochenta y cinco por ciento) que considerará únicamente:

"a) Las cancelaciones por causas imputables al transportista aéreo; y,

"b) Las operaciones no realizadas por causas imputables al transportista aéreo.

"II. Las demoras imputables al transportista aéreo a quien se le asignó el horario, en una proporción menor al 15% (quince por ciento) de la serie de horarios.

"El CRITERIO 85/15 se calculará individualmente sobre cada serie de horarios, tomando en cuenta para tal efecto cada uno de los horarios de la serie que fueron asignados al transportista aéreo y calculando el porcentaje alcanza por la totalidad de horarios utilizados o demorados de la serie.



"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO definirá el criterio mediante el cual se registrarán los tiempos efectivos de las operaciones de aterrizaje y despegue. En cualquier caso, el criterio que adopte el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá referirse a un evento determinado que ocurra en un momento específico en el tiempo (por ejemplo, puesta y retirada de calzos, retracción y extensión del tren de aterrizaje, apertura y cierre de las puertas de la aeronave, etcétera). Este criterio deberá ser único, consistente y aplicable para todas las operaciones del aeródromo y deberá referirse a un evento determinado que ocurra en un momento específico en el tiempo.

"Los horarios adicionales o diferentes asignados a los transportistas aéreos por disponibilidad no podrán optar por la prioridad histórica, con excepción de los horarios solicitados y asignados como una serie al inicio del periodo de asignación de horarios y formen una serie al final de una temporada.

"En caso de que un transportista aéreo se encuentre sujeto a un concurso mercantil no quedará exento del cumplimiento del CRITERIO 85/15 para solicitar el reconocimiento de la prioridad histórica.

"MEDIDA M4: SUBASTA DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE

"Las subastas previstas en el artículo 99 del RLA se realizan sobre el derecho de preferencia en el uso de los horarios nuevos, los retirados y los renunciados.

"Las subastas deberán seguir los principios de transparencia y máxima publicidad, igualdad, competitividad, procedimiento expedito y oportunidad respecto a la programación de las temporadas y podrán diseñarse de manera que la asignación se realice considerando la mayor garantía en depósito, en cuyo caso deberán preverse las condiciones y términos en los que habrá de devolverse o ejecutarse la garantía. Las subastas deberán realizarse sobre horarios individuales y será responsabilidad de los transportistas aéreos ocupar por series los horarios asignados mediante subasta para efectos de conservar la prioridad histórica sobre las mismas.

"Para el diseño y emisión de las reglas que rijan las subastas del derecho de preferencia en el uso de horarios de aterrizaje y despegue, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá solicitar la opinión vinculante de la Comisión



Federal de Competencia Económica, quien podrá determinar las características y condiciones generales del procedimiento de subastas, así como la determinación de medidas que protejan y promuevan el proceso de competencia y libre concurrencia, con el objeto de que dicha autoridad pueda prevenir la actualización de riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia.

"En caso de que el AICM considere más apropiado realizar las subastas sobre series de horarios, podrá proponer dicho mecanismo alternativo de subasta a través de la solicitud de opinión vinculante que presente ante la Comisión Federal de Competencia Económica. Dicha propuesta deberá venir acompañada de las razones que justifiquen la asignación por series mediante la subasta.

"En aquellos casos en los que el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO requiera o pretenda modificar las características y las condiciones del procedimiento de subasta, deberá solicitar nuevamente la opinión vinculante de la Comisión Federal de Competencia Económica.

"Los transportistas aéreos que deseen participar en cada proceso de asignación por subasta no requerirán la opinión de la Comisión Federal de Competencia Económica, salvo aquellos que actualicen los supuestos previstos en la medida M11 de estos lineamientos.

"El horario obtenido mediante el mecanismo de asignación por subasta también estará sujeto al CRITERIO 85/15, en términos de la medida M3 de estos lineamientos, una vez que haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 99 del RLA vigente, por lo que el transportista aéreo que no cuente con el porcentaje mínimo de utilización o demoras no le será reconocida la prioridad histórica sobre el mismo para la siguiente temporada equivalente.

"Los horarios asignados mediante subasta podrán intercambiarse o cederse de conformidad con lo señalado en el artículo 98 del RLA y en términos de lo previsto en la medida M10 de estos lineamientos, siendo responsabilidad de los transportistas aéreos ocupar por series los horarios asignados mediante subasta para efectos de conservar la prioridad histórica sobre las mismas, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 99 del RLA vigente.



"Los transportistas aéreos deberán informar al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO sobre la forma en que pretenden ocupar por series los horarios asignados a través de una subasta, para efectos de su calificación al final de la temporada y su consecuente reconocimiento de la prioridad histórica.

"MEDIDA M5: ASIGNACIÓN DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE ADICIONALES O DIFERENTES

"Después del periodo de asignación de horarios y durante la temporada, en caso de existir horarios disponibles, el administrador aeroportuario podrá asignarlos como horarios adicionales o diferentes, conforme a lo dispuesto en el artículo 96 del Reglamento de la Ley de Aeropuertos.

"El administrador aeroportuario atenderá las solicitudes de los transportistas aéreos de horarios adicionales o diferentes a los que ya tienen dando prioridad a los vuelos en el orden previsto en el artículo 95, fracción I, inciso a, del Reglamento de la Ley de Aeropuertos:

"I. Regulares de pasajeros;

"II. De transporte aéreo no regular bajo la modalidad de fletamento para pasajeros;

"III. Regulares de carga; y,

"IV. De transporte aéreo no regular bajo la modalidad de fletamento de carga.

"En caso de que se reciban dos o más solicitudes de asignación de horarios adicionales o diferentes del mismo horario para vuelos del mismo tipo, se asignará el horario de conformidad con el orden de presentación.

"MEDIDA M6: DEVOLUCIÓN Y CANCELACIÓN DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE

"Las devoluciones se realizarán hasta antes de la fecha de referencia de históricos conforme a lo siguiente:



"I. No se reconocerá la prioridad histórica respecto de aquellos horarios devueltos o reintegrados antes de la fecha de referencia de históricos, cuando se trate de cinco o más horarios asignados en semanas consecutivas. En este supuesto, las devoluciones o reintegros reducirán la serie o la fragmentarán en periodos individuales elegibles para la prioridad histórica. Cuando los periodos individuales se reconozcan como parte del mismo servicio, esto es, mismo número de vuelo y ruta, el CRITERIO 85/15 se calculará sobre el número total de operaciones en todos los periodos individuales elegibles para la prioridad histórica, es decir, se calculará sobre la totalidad de la serie, aun cuando hubiera quedado fragmentada.

"II. La devolución o reintegro de menos de cinco horarios asignados en semanas consecutivas, que se realice antes de la fecha de referencia de históricos, no conllevará la pérdida de la prioridad histórica, siempre y cuando el número total de devoluciones o reintegros sea el 20% (veinte por ciento) o menos del periodo entre la primera y la última fecha de la serie de horarios.

"Los horarios devueltos o reintegrados sobre los que no se reconozca la prioridad histórica serán calificados como horarios renunciados al final de la temporada correspondiente y deberán asignarse en términos del artículo 99 del RLA.

"Las cancelaciones se podrán realizar únicamente después de la fecha de referencia de históricos y se computarán como una no utilización conforme al CRITERIO 85/15, con excepción de las cancelaciones que se realicen por causas no imputables al transportista aéreo.

"MEDIDA M7: CAUSAS NO IMPUTABLES A LOS TRANSPORTISTAS AÉREOS

"No serán imputables a los transportistas aéreos aquellas demoras, cancelaciones y operaciones no realizadas cuando demuestren que se deben a alguno de los motivos o circunstancias que se describen a continuación:

"I. Cuando las operaciones sean afectadas por circunstancias o motivos imprevistos e inevitables ajenos al control de los transportistas aéreos y que tengan como consecuencia:



"a) Una inmovilización o afectación en la operación de la aeronave generalmente utilizada para efectuar el servicio aéreo en cuestión, por ejemplo, condiciones climáticas adversas y el cierre total o parcial de un aeropuerto o del espacio aéreo; y,

"b) Una alteración grave de las operaciones en los aeropuertos en cuestión en operaciones específicas durante una parte importante del periodo de programación correspondiente.

"II. Interrupción de los servicios aéreos motivada por acciones encaminadas a afectar dichos servicios, de forma tal que al transportista aéreo le resulte práctica o técnicamente imposible efectuar sus operaciones de acuerdo con lo previsto, por ejemplo, huelgas declaradas existentes por autoridades competentes.

"MEDIDA M8: SOLICITUDES DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE

"Las solicitudes de horarios históricos por parte de los transportistas aéreos deberán realizarse con base en series de horarios y presentarse para cada temporada en las fechas determinadas en el calendario internacional de actividades coordinación. Al presentar su solicitud, los transportistas aéreos deberán usar los formatos de mensajes especificados por el administrador aeroportuario y, en su caso, señalar la prioridad histórica que ostentan sobre el horario.

"Todas las solicitudes de horarios deberán contener la siguiente información:

"I. La fecha efectiva en la que se presenta la solicitud;

"II. El día y horario específico de cada operación que se pretende realizar con los horarios solicitados, de manera que en todos los casos se especifique la manera en que se conforma la serie de horarios que se solicita;

"III. Si la operación que se pretende realizar es de aterrizaje o despegue;

"IV. La ruta que se pretende operar;(5)

"V. El número del vuelo de cada operación que se pretende;



"VI. Las características de la aeronave que se utilizará en la operación que se pretende; y

"VII. La demás información que considere pertinente el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO, la cual deberá requerirse de forma consistente y oportuna a través del formato de solicitud de horarios correspondiente.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO no considerará las solicitudes que no contengan la totalidad de la información señalada.

"MEDIDA M9: SUPERVISIÓN Y CALIFICACIÓN DE HORARIOS

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO reconocerá la prioridad histórica a los transportistas aéreos que hubieran utilizado las series de horarios conforme al criterio 85/15 con base en la información correspondiente a los horarios por series que hubiera asignado y la calificación de las cancelaciones, operaciones no realizadas y demoras imputables a los transportistas aéreos que realice el SUBCOMITÉ DE DEMORAS.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO se asegurará de que mensualmente los transportistas aéreos tengan conocimiento de las series de horarios que estén por debajo del porcentaje mínimo de utilización o demoras, en términos del CRITERIO 85/15. El SUBCOMITÉ DE DEMORAS enviará un reporte mensual al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO y al comité de operación y horarios con información detallada sobre la calificación de la utilización de las series de horarios.

"Toda vez que los transportistas aéreos participan en el Comité de Operación y Horarios y en el Subcomité de Demoras, AICM deberá establecer mecanismos que impidan que las actividades que los transportistas realicen a través de su participación en dichos órganos impliquen riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia relacionados con la comunicación o el intercambio de información comercialmente sensible entre agentes económicos competidores.

"En un plazo máximo de treinta días a partir de que finalice la temporada correspondiente, el SUBCOMITÉ DE DEMORAS presentará el reporte final de la



calificación de los horarios al ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO y al Comité de Operación y Horarios con la finalidad de que el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO y los transportistas aéreos puedan prepararse para el periodo de asignación de horarios de la siguiente temporada equivalente.

"MEDIDA M10: CESIONES E INTERCAMBIOS DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE

"Los transportistas aéreos podrán ceder o intercambiar horarios de aterrizaje y despegue de forma no onerosa o a título oneroso.

"Los transportistas aéreos podrán ceder o intercambiar a título oneroso el derecho de preferencia en el uso de los horarios de aterrizaje y despegue cuando se encuentren al corriente en el pago de los servicios señalados en el artículo 96 del RLA, los hubieran utilizado conforme al CRITERIO 85/15 durante la temporada equivalente anterior y notifiquen al administrador aeroportuario de la operación.

"Dicha notificación deberá identificar con precisión los horarios objeto de la transacción la fecha efectiva de la transacción y, de ser el caso, el periodo de operación o las temporadas respecto de las cuales se cede el derecho de preferencia en el uso, sujeto en cualquier caso al cumplimiento del CRITERIO 85/15. El transportista aéreo deberá acompañar a su notificación todos los elementos necesarios para que el administrador aeroportuario pueda confirmar si los horarios reúnen los requisitos para ser objeto de la transacción.

"Únicamente en el caso de la cesión a título oneroso de horarios de aterrizaje y despegue el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá observar lo siguiente:

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO publicará en su página de Internet o en un sistema electrónico que para estos efectos implemente, la intención del transportista aéreo de realizar la transacción, así como todos los detalles relevantes de la misma. La publicación deberá indicar el plazo para recibir las ofertas y contraofertas, pero deberá reservar la identidad de los transportistas que realicen ofertas.



"Las ofertas y contraofertas se realizarán por medio del sitio de la página de internet del AEROPUERTO o mediante sistemas electrónicos y serán públicas y exclusivamente monetarias. Sin embargo, la identidad de los transportistas que realicen ofertas no podrá ser revelada. En las transacciones de cesión, el transportista aéreo que pretenda llevar a cabo la operación deberá aceptar la oferta monetaria más alta entre las recibidas por el oferente o los oferentes.

"Una vez acordada y cerrada una transacción, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá recabar la siguiente información para efectos de su confirmación, los cuales deberán incluir:

"I. Los nombres de las partes en la transacción;

"II. El precio ofrecido por cada oferente;

"III. La fecha efectiva en la que se realizará la transacción; y,

"IV. En su caso, el periodo de operación o las temporadas respecto de las cuales se cede el derecho de preferencia en el uso, sujeto en cualquier caso al cumplimiento del CRITERIO 85/15.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá confirmar y notificar a ambas partes, antes del cierre de la transacción, que los transportistas aéreos involucrados en dicha operación se encuentran al corriente y han cumplido con las obligaciones previstas en el artículo 98 del RLA. El resultado de la transacción, incluyendo sus términos, deberá ser publicado por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO en la página de internet del AEROPUERTO.

"La serie de horarios de aterrizaje y despegue que sea objeto de una cesión o intercambio conservará en su registro el nivel de utilización generado por el transportista aéreo que lo utilizó hasta el momento de la cesión o intercambio. En consecuencia, el porcentaje de utilización generado por el transportista aéreo original se contabilizará junto con el porcentaje de utilización que genere el transportista que lo obtiene a partir de la fecha de asignación para efectos de calificar la utilización de los horarios en términos de lo establecido en la medida M3.



"Asimismo, el horario individual de aterrizaje o despegue que sea objeto de una cesión o intercambio se contabilizará en el porcentaje de ocupación de la serie de horarios a la que se integre.

"En ningún caso las cesiones e intercambios deben ser utilizadas como un mecanismo para retener indebidamente horarios de aterrizaje y despegue, esto es, cuando se pretenda evadir el cumplimiento del CRITERIO 85/15, o como un mecanismo para bloquear el acceso a otros transportistas. Ello puede ocurrir incluso cuando las cesiones o intercambios se realicen entre agentes económicos que forman parte del mismo grupo de interés económico o cuando las cesiones e intercambios se realicen entre agentes económicos que participan en el mercado a través de alianzas comerciales, acuerdos de código compartido, coinversiones o acuerdos de operaciones conjuntas. Por lo anterior, cualquier horario sujeto a cesión o intercambio conservará en su registro el nivel de utilización generado por el transportista aéreo que originalmente lo utilizó hasta el momento de la cesión o el intercambio.

"MEDIDA M11: LÍMITE A LA ACUMULACIÓN DE HORARIOS DE ATERRIZAJE Y DESPEGUE

"Los horarios de aterrizaje y despegue ocupados de forma efectiva y apegada a lo asignado por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO en términos del RLA y que hayan sido calificados como utilizados, generando a partir de la calificación la prioridad histórica para su próxima asignación deberán asignarse por series en términos de lo establecido en la medida M2 de estos lineamientos.

"El aeropuerto no asignará horarios de aterrizaje y despegue a aquellos transportistas que después de la asignación por prioridad mencionada en el párrafo anterior, acumulen más del 35% (treinta y cinco por ciento) del total de los horarios de aterrizaje y despegue en una misma franja horaria. En este sentido estos transportistas no podrán participar en las subastas previstas en el artículo 99 del RLA vigente y la medida M2. Dichos transportistas tampoco podrán obtener horarios de aterrizaje y despegue en dichas franjas a través de cesiones o intercambios.



"El aeropuerto podrá asignar horarios de aterrizaje y despegue a aquellos transportistas que después de la asignación por prioridad mencionada, acumulen menos del 35% (treinta y cinco por ciento) del total de los horarios de aterrizaje y despegue en una misma franja horaria, hasta en tanto no rebasen dicho límite de 35% (treinta y cinco por ciento).

"El aeropuerto deberá retirar los horarios de aterrizaje y despegue que como resultado de cesiones o intercambios rebasen los límites de acumulación de que se realicen en contravención a lo señalado en los párrafos anteriores.

"Durante el periodo de asignación de horarios que se realiza de forma previa al inicio de la temporada, no se podrán asignar horarios adicionales o diferentes a los transportistas aéreos que superen el límite de acumulación referido. No obstante, después de la fecha de referencia de históricos sí podrán solicitar horarios adicionales o diferentes que sean asignados por disponibilidad.

"Cuando un transportista aéreo cuya participación supere el límite a la acumulación de horarios por franja horaria considere que existen circunstancias en las que el incremento en su participación de horarios no presenta riesgos a la competencia y libre concurrencia, podrá solicitar la opinión favorable de la Comisión Federal de Competencia Económica para participar en las subastas de horarios o en una transacción de cesión o intercambio de horarios.

"Para efectos de contabilizar si los horarios de un transportista aéreo superan el límite de acumulación del 35% (treinta y cinco por ciento) en franja horaria, deberá tenerse en cuenta la totalidad de los horarios asignados a los demás miembros del mismo grupo de interés económico, conforme a lo determinado por la Comisión Federal de Competencia Económica.(6)

"Se considerará que existe un grupo de interés económico para efectos de la aplicación de estos lineamientos en los siguientes supuestos:

"a) Cuando un conjunto de personas físicas o morales tienen intereses comerciales y financieros afines y coordinan sus actividades para lograr un determinado objetivo común, pudiendo ejercer una influencia decisiva o un control real o latente sobre la otra; y,



"b) Cuando una persona física o moral, directa o indirectamente, coordina las actividades del grupo para operar en los mercados y, además, puede ejercer una influencia decisiva o control sobre otro;

"No podrán realizarse acuerdos, convenios o contratos de operaciones conjuntas que tengan por objeto o efecto de evadir el cumplimiento de esta medida.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá retirar los horarios de aterrizaje y despegue cuando éstos se hubieran cedido o intercambiado en contra de lo establecido en esta medida.

"Esta medida no debe implicar el retiro de horarios elegibles para la prioridad histórica cuando se cumplan los criterios de ocupación de conformidad con el CRITERIO 85/15.

"MEDIDA M12: OPERACIONES CONJUNTAS

"Ninguna de las operaciones conjuntas que realicen los transportistas aéreos, incluyendo aquellas que se realicen a través de acuerdos de arrendamiento húmedo, código compartido, alianzas comerciales, coinversiones, entre otras, quedan exceptuadas de la aplicación de las disposiciones previstas en la LFCE.

"Las operaciones conjuntas, los acuerdos de arrendamiento húmedo o de código compartido, así como las alianzas comerciales, las coinversiones o cualquier otro tipo de acuerdo, convenio o contrato entre transportistas aéreos no podrán ser utilizadas como un mecanismo para evadir el límite a la acumulación de horarios previsto en estos lineamientos.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá recabar la información respecto de todas las operaciones conjuntas que los transportistas aéreos realicen en el AEROPUERTO, en particular, los acuerdos, contratos o convenios a través de los cuales se realicen dichas operaciones. Asimismo, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá recabar respecto de cada uno de los transportistas aéreos que participen en operaciones conjuntas declaraciones bajo protesta



de decir verdad a través de las cuales manifiesten que las operaciones conjuntas, los acuerdos de arrendamiento húmedo o de código compartido, así como las alianzas comerciales, las coinversiones o cualquier otro tipo de acuerdo, convenio o contrato entre transportistas aéreos no serán utilizadas como un mecanismo para evadir el límite a la acumulación de horarios previsto en estos lineamientos.

"MEDIDA M13: CALENDARIO

"El periodo de asignación de horarios deberá llevarse a cabo de conformidad con el calendario internacional de actividades de coordinación.

"• Recomendaciones

"VII.2.1 Recomendaciones dirigidas al Congreso de la Unión

"En atención a los problemas existentes en la forma en que se da el acceso al INSUMO ESENCIAL en el AEROPUERTO, se recomienda al Congreso de la Unión que, en el ámbito de sus facultades, reforme la legislación en materia aeroportuaria, particularmente, el artículo 63 de la Ley de Aeropuertos, con la finalidad de crear una instancia técnica y financieramente autónoma que asuma lo antes posible las funciones relacionadas con la asignación, control y supervisión de los horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO. En este sentido, su objetivo y mandato tendría que estar relacionado precisamente con el cumplimiento de dichas funciones en materia de la asignación, el control y la supervisión de los horarios de aterrizaje y despegue.

"Esta instancia deberá ser independiente en sus decisiones y funcionamiento y deberá actuar de forma imparcial, transparente y no discriminatoria en el desempeño de sus funciones y en apego a los estándares internacionales para coordinadores de aeropuertos.

"De conformidad con las disposiciones vigentes, actualmente en el AEROPUERTO es el SUBCOMITÉ DE DEMORAS quien tiene la responsabilidad de determinar a los responsables y las causas de las demoras y cancelacio-



nes, de conformidad con el artículo 97 del RLA. Dicho órgano se encuentra integrado por, el comandante de aeródromo, quien lo preside, el ADMINISTRADOR DEL AEROPUERTO, un representante de SENEAM y los representantes designados de cada uno de los concesionarios y/o permisionarios del servicio de transporte aéreo. (7) Todos los dictámenes y recomendaciones que determina este órgano se toman por mayoría de votos de sus integrantes, (8) quienes pueden interponer recursos en contra de dichos dictámenes ante el Comité de Operación y Horarios. (9) En este, sentido, la calificación de las demoras y cancelaciones, fundamentales para el cómputo del CRITERIO 85/15 determinante del CRITERIO DE PRIORIDAD, dista de ser independiente de las partes interesadas.

"En términos de lo que establece el artículo 100 del RLA la SCT tiene facultades para determinar que existen condiciones de saturación, entre otros supuestos, cuando las demoras son atribuibles al concesionario (esto es, al AICM, en el caso específico del AEROPUERTO). En este sentido, AICM y el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO pueden tener incentivos a no reconocer las demoras que le son imputables al AEROPUERTO.

"Por otra parte, actualmente el reglamento del SUBCOMITÉ DE DEMORAS que se encuentra dentro de las RO prevén la participación de los TRANSPORTISTAS en el mismo órgano que tiene actualmente la atribución de determinar a los responsables y las causas que originen las demoras, esto es, el SUBCOMITÉ DE DEMORAS. De este modo, los TRANSPORTISTAS también tienen incentivos para que no se les reconozcan como imputables las demoras y cancelaciones, dado que las mismas pueden conducir al retiro de los horarios de aterrizaje y despegue. Asimismo, la participación de los TRANSPORTISTAS en el SUBCOMITÉ DE DEMORAS implica la generación de riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia relacionados con la comunicación o el intercambio de información comercialmente sensible entre agentes económicos competidores entre sí.

"Aunado a lo anterior, el mismo reglamento del SUBCOMITÉ DE DEMORAS prevé la participación del comandante del aeródromo, esto es, el representante de la SCT en su carácter de autoridad aeroportuaria, dentro del SUBCOMITÉ DE DEMORAS. Al respecto, esta COMISIÓN considera que la evaluación de una



demora o una cancelación por causas atribuibles a un TRANSPORTISTA, así como la asignación derivada de dicha evaluación, debe atender a lo señalado en reglas claras, aplicables de forma equitativa para todos los TRANSPORTISTAS, esto es, dicha evaluación debería realizarse de conformidad con criterios claros, transparentes y predecibles (criterios técnicos) no con base en decisiones de política pública como las que corresponde realizar a la SCT en el ámbito de sus facultades.

"Por ello es importante que la calificación en materia de los responsables y las causas que originen las demoras y cancelaciones, así como todo lo relacionado con la aplicación del CRITERIO 85/15 sean funciones a cargo de un órgano técnico independiente de cualquier parte interesada.

"En este sentido, en el AEROPUERTO deberá garantizarse la independencia del coordinador de horarios respecto de las partes interesadas en la coordinación del AEROPUERTO, incluyendo a los transportistas aéreos y otros operadores de aeronaves que utilizan el AEROPUERTO, AICM y su ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO, a los prestadores de los servicios a la navegación aérea y a la autoridad aeroportuaria.

"Asimismo, la designación de un coordinador de horarios en el AEROPUERTO se debe realizar de forma transparente y mediante convocatoria pública.

"La convocatoria que se expida para ocupar el cargo de coordinador de horarios debe contener, cuando menos, los siguientes elementos:

"1. El procedimiento y los formatos a través de los cuales las personas interesadas en participar en el proceso de selección de aspirantes a coordinador de horarios se podrán registrar, y la indicación de que dichos formatos estarán disponibles en la página de Internet del aeródromo que corresponda.

"2. El periodo durante el cual las personas interesadas en participar en el procedimiento en cuestión podrán registrarse, bajo la indicación de que el registro se llevará a cabo a través de la página de Internet del aeródromo que corresponda.



"3. Los siguientes requisitos y criterios de selección:

"a) El coordinador de horarios deberá acreditar la experiencia y los conocimientos técnicos suficientes que le permitan desempeñar sus funciones en apego a los estándares internacionales para coordinadores de aeropuertos; y

"b) El coordinador de horarios deberá acreditar que es una entidad independiente y autónoma de cualquier parte interesada, esto es, AICM y su ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO, y los integrantes del comité de operación y horarios, entre ellos los transportistas aéreos.

"4. Una descripción de forma detallada y clara de la metodología de evaluación y la forma que habrán de ponderarse de forma objetiva los criterios de selección.

"5. El calendario de los eventos del proceso de selección de aspirantes para el puesto de coordinador de horarios.

"VII.2.2 Recomendaciones dirigidas al titular del Poder Ejecutivo Federal

"En atención a los problemas existentes en la forma en que se da el acceso al INSUMO ESENCIAL en el AEROPUERTO, se realizan las siguientes recomendaciones al titular del Poder Ejecutivo Federal:

"1. Se recomienda realizar las acciones conducentes para que, en el ámbito de sus facultades y una vez que hayan sido aprobados los cambios legislativos referidos en la recomendación dirigida al Congreso de la Unión, realice las reformas al Reglamento de la Ley de Aeropuertos que sean necesarias para la operación de la instancia técnica y financieramente autónoma que deberá asumir las funciones relacionadas con la asignación, control y supervisión de los horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO.

"Esta instancia deberá ser independiente en sus decisiones y funcionamiento y deberá actuar de forma imparcial, transparente y no discriminatoria en el desempeño de sus funciones y en apego a los estándares internacionales para coordinadores de aeropuertos. En este sentido, deberá garantizarse su inde-



pendencia de todas las partes interesadas en la coordinación del AEROPUERTO, incluyendo a los transportistas aéreos y otros operadores de aeronaves que utilizan el AEROPUERTO, al AICM y su administrador aeroportuario, a los prestadores de los servicios a la navegación aérea y a la autoridad aeroportuaria.

"2. Se recomienda incorporar al RLA los siguientes criterios en materia de uso indebido con el objeto de garantizar que las operaciones de los transportistas aéreos se realicen de conformidad con los horarios de aterrizaje y despegue que les fueron asignados. En particular, los criterios de uso indebido tendrían por objeto:

"(i) Evitar que los transportistas aéreos incurran en el uso indebido intencional de los horarios de aterrizaje y despegue;

"(ii) Evitar que se realicen operaciones sin horario asignado;

"(iii) Incentivar la devolución de los horarios que no vayan a ser utilizados por los transportistas aéreos; y,

"(iv) Prever las consecuencias derivadas del uso indebido.

"En este sentido, el coordinador de horarios deberá llevar a cabo acciones preventivas del uso indebido de horarios, tales como:

"I. Revisión de la información contenida en las solicitudes de horarios presentadas por los transportistas aéreos;

"II. Revisión de los itinerarios de los transportistas aéreos y, en caso de estar disponible, la información comercial publicada en fuentes de acceso público como páginas de Internet, boletos, entre otras;

"III. Revisión del programa de vuelo del controlador de tráfico aéreo; y,

"IV. Las demás que se considere pertinente.

"Con base en las acciones señaladas y los horarios asignados, el coordinador de horarios deberá identificar si se presenta alguno de los siguientes supuestos de uso indebido antes del inicio de las operaciones:



"I. Un transportista aéreo tiene programada una operación sin un horario asignado;

"II. Un transportista aéreo tiene asignado un horario sin tener programada una operación;

"III. Un transportista aéreo tiene programada una operación en un horario distinto al asignado; y,

"IV. Un transportista aéreo tiene programada una operación en una forma distinta de lo asignado.

"No se deberá considerar como uso indebido los cambios en ruta.

"Si de forma previa a que inicien las operaciones de temporada el coordinador de horarios identifica alguno de los supuestos o conductas señaladas, deberá contactar al transportista aéreo involucrado y requerirle una explicación, que deberá quedar documentada, así como una acción correctiva para evitar el uso indebido del horario.

"Una vez iniciada la temporada, el coordinador de horarios deberá mantener actualizada una base de datos con información sobre las operaciones efectivamente realizadas en el AEROPUERTO y contrastarla con la información sobre los horarios asignados por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO. Esta información deberá ser analizada de forma constante y oportuna para identificar el uso indebido de los horarios.

"El coordinador de horarios deberá llevar a cabo la revisión señalada para identificar conductas de uso indebido de los horarios, tales como:

"I. Realizar operaciones sin un horario asignado;

"II. Mantener un horario asignado sobre el cual no se realice una operación;

"III. Utilizar un horario en una forma significativamente distinta a lo asignado; y,



"IV. Realizar operaciones prohibidas o restringidas, previstas en la normativa vigente.

"En los casos en los que se registren conductas reiteradas que puedan calificarse como uso indebido, el coordinador de horarios notificará al transportista aéreo involucrado y le requerirá una explicación, misma que deberá quedar documentada. Si el coordinador de horarios determina que la explicación del transportista aéreo es adecuada, continuará supervisando detenidamente el uso indebido identificado. Sin embargo, si el coordinador de horarios considera que el uso indebido del horario fue intencional o que no existe una explicación o justificación adecuada en relación con el uso indebido del horario, podrá tomar alguna de las siguientes acciones, en atención a la gravedad y reincidencia del uso indebido:

"I. Emitir una advertencia;

"II. Ordenar el cumplimiento de una medida correctiva;

"III. Retirar la prioridad histórica; o,

"IV. Dar aviso al comandante de aeródromo para que proceda a la sanción correspondiente.

"Para determinar la gravedad del uso indebido, el coordinador de horarios podrá considerar los indicios de intencionalidad, la frecuencia o duración del uso indebido y, en su caso, la afectación que genera el uso indebido.

"3. Se recomienda emitir el instrumento normativo correspondiente para asegurar la prohibición de las operaciones oficiales y de aviación general en el AEROPUERTO, con excepción de las operaciones del Estado Mayor Presidencial, aquellas indispensables para salvaguardar la seguridad nacional, así como las destinadas al servicio exclusivo de ambulancia aérea, servicios de emergencia y las realizadas por las aeronaves de ala rotativa (helicópteros).



"VII.2.3 Recomendaciones dirigidas a la SECRETARÍA

"En atención a los problemas existentes en la forma en que se da el acceso al INSUMO ESENCIAL en el AEROPUERTO, se realizan las siguientes recomendaciones a la SECRETARÍA:

"1. Se recomienda realizar las acciones conducentes para que, en el ámbito de sus facultades y una vez que hayan sido aprobados los cambios legislativos referidos en la recomendación dirigida al Congreso de la Unión, impulse las reformas al Reglamento de la Ley de Aeropuertos que sean necesarias para la operación de la instancia técnica y financieramente autónoma que deberá asumir las funciones relacionadas con la asignación, control y supervisión de los horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO.

"Esta instancia deberá ser independiente en sus decisiones y funcionamiento y deberá actuar de forma imparcial, transparente y no discriminatoria en el desempeño de sus funciones y en apego a los estándares internacionales para coordinadores de aeropuertos. En este sentido, deberá garantizarse su independencia de todas las partes interesadas en la coordinación del AEROPUERTO, incluyendo a los transportistas aéreos y otros operadores de aeronaves que utilizan el AEROPUERTO, AICM y su ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO, a los prestadores de los servicios a la navegación aérea y a la autoridad aeroportuaria.

"2. Se recomienda incorporar al RLA los siguientes criterios en materia de uso indebido con el objeto de garantizar que las operaciones de los transportistas aéreos se realicen de conformidad con los horarios de aterrizaje y despegue que les fueron asignados. En particular, los criterios de uso indebido tendrán por objeto:

"(i) Evitar que los transportistas aéreos incurran en el uso indebido intencional de los horarios de aterrizaje y despegue;

"(ii) Evitar que se realicen operaciones sin horario asignado,

"(iii) Incentivar la devolución de los horarios que no vayan a ser utilizados por los transportistas aéreos y



"(iv) Prever las consecuencias derivadas del uso indebido.

"En este sentido, el coordinador de horarios deberá llevar a cabo acciones preventivas del uso indebido de horarios, tales como:

"I. Revisión de la información contenida en las solicitudes de horarios presentadas por los transportistas aéreos;

"II. Revisión de los itinerarios de los transportistas aéreos y, en caso de estar disponible, la información comercial publicada en fuentes de acceso público como páginas de internet, boletos, entre otras;

"III. Revisión del programa de vuelo del controlador de tráfico aéreo; y,

"IV. Las demás que se considere pertinente.

"Con base en las acciones señaladas y los horarios asignados, el coordinador de horarios deberá identificar si se presenta alguno de los siguientes supuestos de uso indebido antes del inicio de las operaciones:

"I. Un transportista aéreo tiene programada una operación sin un horario asignado;

"II. Un transportista aéreo tiene asignado un horario sin tener programada una operación;

"III. Un transportista aéreo tiene programada una operación en un horario distinto al asignado; y,

"IV. Un transportista aéreo tiene programada una operación en una forma distinta de lo asignado,

"No se deberá considerar como uso indebido los cambios en ruta.

"Si de forma previa a que inicien las operaciones de temporada el coordinador de horarios identifica alguno de los supuestos o conductas señaladas,



deberá contactar al transportista aéreo involucrado y requerirle una explicación, así como una acción correctiva para evitar el uso indebido del horario.

"Una vez iniciada la temporada, el coordinador de horarios deberá mantener actualizada una base de datos con información sobre las operaciones efectivamente realizadas en el AEROPUERTO y contrastarla con la información sobre los horarios asignados por el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO. Esta información deberá ser analizada de forma constante y oportuna para identificar el uso indebido de los horarios, para lo cual el coordinador de horarios deberá contar con herramientas tecnológicas de uso reconocido internacionalmente, que faciliten esta revisión y que garanticen la veracidad de la información.

"El coordinador de horarios deberá llevar a cabo la revisión señalada para identificar conductas de uso indebido de los horarios, tales como:

- "I. Realizar operaciones sin un horario asignado;
- "II. Mantener un horario asignado sobre el cual no se realice una operación;
- "III. Utilizar un horario en una forma significativamente distinta a lo asignado; y,
- "IV. Realizar operaciones prohibidas o restringidas, previstas en la normativa vigente.

"En los casos en los que se registren conductas reiteradas que puedan calificarse como uso indebido, el coordinador de horarios notificará al transportista aéreo involucrado y le requerirá una explicación, misma que deberá quedar documentada. Si el coordinador de horarios determina que la explicación del transportista aéreo es adecuada, continuará supervisando detenidamente el uso indebido identificado. Sin embargo, si el coordinador de horarios considera que el uso indebido del horario fue intencional o que no existe una explicación o justificación adecuada en relación con el uso indebido del horario, podrá tomar alguna de las siguientes acciones, en atención a la gravedad y reincidencia del uso indebido:



"I. Emitir una advertencia;

"II. Ordenar el cumplimiento de una medida correctiva;

"III. Retirar la prioridad histórica; o

"IV. Dar aviso al comandante de aeródromo para que proceda a la sanción correspondiente.

"Para determinar la gravedad del uso indebido, el coordinador de horarios podrá considerar los indicios de intencionalidad, la frecuencia o duración del uso indebido y, en su caso, la afectación que genera el uso indebido.

"3. Se recomienda emitir el instrumento normativo correspondiente para asegurar la prohibición de las operaciones oficiales y de aviación general en el AEROPUERTO, con excepción de las operaciones del Estado Mayor Presidencial, aquellas indispensables para salvaguardar la seguridad nacional, así como, las destinadas al servicio exclusivo de ambulancia aérea, servicios de emergencia y las realizadas por las aeronaves de ala rotativa (helicópteros).

"4. Se recomienda a la SCT que, en el ámbito de sus facultades, impulse la realización de un nuevo estudio de capacidad del AEROPUERTO por un tercero independiente, en aras de determinar si dicha capacidad podría aumentar. Lo anterior, con el objeto de que se evalúe la capacidad máxima de operaciones por hora que pueden realizarse en el AEROPUERTO y toda vez que, de la información que obra en el EXPEDIENTE y que fue aportada por el propio AICM, se desprende que, a lo largo del año dos mil catorce hubo horarios en los que se realizaron más de 61 (sesenta y un) operaciones por hora en el AEROPUERTO.

"Dicho estudio de capacidad debe realizarse, por un tercero independiente del AICM, considerando todas las áreas del sistema aeroportuario relevantes, incluyendo la capacidad en terminal, así como la flota de los TRANSPORTISTAS AÉREOS que operan en el AEROPUERTO.

"5. Se recomienda a la SCT que aplique las sanciones correspondientes en los casos en los que los transportistas y operadores aéreos realicen operaciones sin contar con un horario asignado.



"Calendario de aplicación

"a) Solicitud de opinión vinculante

"Dentro de los tres meses siguientes a que surta efectos la notificación de la presente resolución, AICM deberá presentar ante esta COMISIÓN, para su aprobación, la solicitud de opinión vinculante relacionada con las reglas que habrán de regir las subastas del derecho de preferencia en el uso de horarios de aterrizaje y despegue. Esta COMISIÓN podrá determinar las características y condiciones generales del procedimiento de subastas con el objeto de que dicha autoridad pueda prevenir la actualización de riesgos al proceso de competencia y libre concurrencia.

"b) Informe sobre el cumplimiento de la medida M1

"Dentro de los dos primeros meses siguientes a que termine la temporada que transcurra al momento en que surta efectos la notificación de la presente resolución, AICM deberá elaborar y presentar un informe ante esta COMISIÓN mediante el cual se describa y acredite el cumplimiento de la medida M1 incluida dentro de los 'Lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL' previstos en la presente resolución, esto es, el cumplimiento de la medida en materia de transparencia y acceso a la información.

"c) Informe sobre el cumplimiento de la medida M11

"Dentro de los dos primeros meses siguientes a aquel en que termine la próxima temporada de invierno, así como dentro de los dos primeros meses siguientes a aquel en que terminen todas y cada una de las temporadas de verano e invierno subsecuentes, AICM deberá elaborar y presentar un informe ante esta COMISIÓN mediante el cual describa y acredite el cumplimiento de la medida M11 incluida dentro de los 'Lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL' previstos en la presente resolución, esto es, el cumplimiento de la medida en materia de los límites a la acumulación de horarios. Para dichos efectos, AICM deberá presentar información completa sobre la totalidad de los horarios asignados a cada uno de los TRANSPORTISTAS en la temporada correspondiente que hubiera concluido, así como una declaración



bajo protesta de decir verdad a través de la cual señale que no ha asignado horarios de aterrizaje y despegue, distintos a aquellos asignados por el reconocimiento de la prioridad histórica, a ningún transportista aéreo que (de forma individual o de forma conjunta con otros miembros del mismo grupo de interés económico) acumule más del 35% (treinta y cinco por ciento) del total de los horarios de aterrizaje y despegue en una misma franja horaria y, en su caso, que ha retirado los horarios de aterrizaje y despegue cuando éstos se hubieran cedido o intercambiado en contra de lo establecido en la medida M11.

"d) Informe sobre el cumplimiento de la medida M12

"Dentro de los dos primeros meses siguientes a aquel en que termine la próxima temporada de invierno, así como dentro de los dos primeros meses siguientes a aquel en que terminen todas y cada una de las temporadas de verano e invierno subsecuentes, AICM deberá elaborar y presentar un informe ante esta COMISIÓN mediante el cual se refieren todas las operaciones conjuntas que los transportistas aéreos realicen en el AEROPUERTO. Dicho informe deberá incluir lo siguiente:

"(i) Información sobre los transportistas aéreos involucrados en la operación conjunta;

"(ii) Fecha de celebración y vigencia de los acuerdos, contratos o convenios a través de los cuales se realicen dichas operaciones conjuntas;

"(iii) Descripción general de la operación conjunta que se realiza, esto es, cuál es su naturaleza, objeto y alcance;

"(iv) Relación de los transportistas aéreos que participen en operaciones conjuntas y hubieran realizado declaraciones bajo protesta de decir verdad en el sentido de que las operaciones conjuntas, los acuerdos de arrendamiento húmedo o de código compartido, así como las alianzas comerciales, las conversiones o cualquier otro tipo de acuerdo, convenio o contrato entre transportistas aéreos no serán utilizadas como un mecanismo para evadir el límite a la acumulación de horarios previsto en estos lineamientos.



"e) Aplicación de las medidas relacionadas con la asignación, el control y la supervisión del uso de los horarios de aterrizaje y despegue.

"Únicamente durante las dos temporadas inmediatas siguientes que se inicien con posterioridad a la fecha en que surta efectos la notificación de la presente resolución, el ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO podrá determinar los horarios históricos de aterrizaje y despegue de conformidad con los criterios de utilización y elegibilidad para la prioridad histórica que, en su caso, se hayan previsto en las normas vigentes en las dos temporadas equivalentes anteriores.

"Sin perjuicio de lo anterior, durante las dos temporadas inmediatas siguientes que se inicien con posterioridad a la fecha en que surta efectos la notificación de la presente resolución, la calificación en materia de la utilización de los horarios de aterrizaje y despegue de conformidad con el CRITERIO 85/15 deberá realizarse conforme a lo siguiente:

"I. Los horarios asignados de forma individual se contabilizarán para efectos de su calificación como series al concluir la temporada, en aquellos casos en los cuales el transportista aéreo haya solicitado antes del inicio de la temporada, como mínimo, cinco horarios de aterrizaje y despegue para un mismo minuto, hora y día de la semana distribuidos regularmente en la misma temporada y dichos horarios hubieran sido asignados de esta forma, o si dicha forma no fuera posible, cuando los horarios hubieran sido asignados en un intervalo máximo de diez minutos respecto del mismo minuto, hora y día de la semana distribuidos regularmente en la misma temporada.

"II. Los horarios asignados de forma individual que no puedan ser contabilizados como series al concluir la temporada, debido a que no conformen series integradas como mínimo de cinco horarios de aterrizaje y despegue en términos de la fracción anterior, serán contabilizados para efectos de su calificación de forma individual únicamente al concluir las primeras temporadas de verano e invierno referidas.

"De conformidad con lo establecido en el artículo 99 del RLA, a partir de la tercera temporada que inicie con posterioridad a la fecha en que surta efectos la notificación de la presente resolución, los horarios de aterrizaje y despegue



de temporada deberán ser solicitados y asignados mediante series. Asimismo, para efectos de la calificación en materia de su utilización, a partir de dicha temporada, todos los horarios de aterrizaje y despegue asignados se computarán y calificarán mediante series y será responsabilidad de los transportistas aéreos conformar las series para efectos de conservar la prioridad histórica sobre las mismas. Al final de dichas temporadas, deberán retirarse los horarios en términos de lo establecido en el artículo 99 del RLA y los lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL previstos en la presente resolución.

"El ADMINISTRADOR AEROPORTUARIO deberá llevar a cabo el procedimiento de asignación de horarios de aterrizaje y despegue mediante subasta de conformidad con lo establecido en el artículo 99 del RLA y en los lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL previstos en la presente resolución a partir de las temporadas de verano e invierno siguientes a aquellas en que se realice por primera vez la asignación y calificación por series de horarios.

"En la medida en que AICM acredite que ha dado cumplimiento a los lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL previstos en la presente resolución o demuestre que los problemas identificados en esta resolución respecto de los mecanismos y procedimientos de asignación de horarios han sido eliminados, esta autoridad podría reevaluar la pertinencia y permanencia de la medida a través de la cual se imponen límites a la acumulación de horarios de aterrizaje y despegue en el AEROPUERTO. En este sentido, esta autoridad deberá evaluar la información que al respecto presente AICM dentro del plazo de dos meses siguientes a aquel en que dicho agente económico presente los elementos correspondientes.

"De conformidad con lo que establece el artículo 94 de la LFCE, cuando a juicio del AICM hayan dejado de reunirse los requisitos para que el INSUMO ESENCIAL sea considerado como tal, podrá solicitar a la COMISIÓN el inicio de la investigación prevista en este artículo, con el objeto de que la COMISIÓN determine si continúan o no actualizándose dichos requisitos. Como lo establece el precepto referido, si la COMISIÓN determina que el bien o servicio no reúne los requisitos para ser considerado un insumo esencial, a partir de ese momento quedará sin efectos la resolución que hubiera emitido la COMISIÓN regulando el acceso al mismo.



"...

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, el Pleno;

"Resuelve:

"Primero. Se determina la falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante que corresponde al de los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas provisto mediante la pista, calles de rodaje, las ayudas visuales y plataformas del Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México.

"Segundo. Se determina la existencia de un insumo esencial, controlado por el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V., que genera efectos anticompetitivos y afecta a todas las operaciones del servicio público de transporte aéreo nacional regular de pasajeros y del servicio público de transporte aéreo internacional de pasajeros que se realizan en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México.

"Tercero. Se determinan los lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL que se establecen en el apartado 'medidas correctivas: recomendaciones y lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL' de esta resolución, para eliminar los problemas de competencia relacionados con las modalidades de acceso al INSUMO ESENCIAL.

"El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. deberá cumplir con los lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL que se incluyen en el apartado 'medidas correctivas: recomendaciones y lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL' de esta resolución, dentro de los plazos previstos en el calendario de aplicación referidos en el mismo apartado.

"Notifíquese personalmente esta resolución a Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V. Lo anterior conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica.



"Cuarto. Se emiten recomendaciones al Congreso de la Unión, al titular del Poder Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en los términos previstos en el apartado 'medidas correctivas: recomendaciones y lineamientos para regular la forma de acceso al INSUMO ESENCIAL' de esta resolución.

"Notifíquese mediante oficio a las autoridades citadas conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 94 y el artículo 95 de la Ley Federal de Competencia Económica.

"Quinto. Notifíquese personalmente esta resolución a: (i) ABC Aerolíneas, S.A. de C.V.; (ii) Aeroenlaces Nacionales, S.A. de C.V.; (iii) Controladora Vuela Compañía de Aviación, S.A.B. de C.V.; (iv) Grupo Aéreo Monterrey, S.A. de C.V.; (v) Grupo Aeroméxico, S.A.B. de C.V.; (vi) Transportes Aeromar, S.A. de C.V.; (vii) American Airlines, Inc.; (viii) Delta Airlines, Inc.; y (ix) United Airlines, Inc., a quienes se identificó con interés jurídico en el dictamen preliminar.

"Sexto. Publíquese en la página de Internet de esta Comisión Federal de Competencia Económica la versión pública de la presente resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 49, 94 y 125 de la Ley Federal de Competencia Económica. Lo anterior, dentro del plazo previsto en el artículo 47 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica. De conformidad con lo establecido en el citado artículo 94 de la LFCE, los datos relevantes de la presente resolución deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

"El presente extracto se emite con fundamento en los artículos citados anteriormente, así como en el artículo 20, fracción XXXV, del Estatuto.—Conste.

"Ciudad de México, a seis de julio de dos mil diecisiete.—El secretario técnico, Fidel Gerardo Sierra Aranda.—Rúbrica.

"1. Publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, D.O.F.) el veintitrés de mayo de dos mil catorce, vigente al inicio de este procedimiento y aplicable al mismo.



"2. Publicadas en el D.O.F. el diez de noviembre de dos mil catorce, modificadas mediante acuerdo publicado en el DOF el cinco de febrero de dos mil dieciséis.

"3. Publicado en el D.O.F. el ocho de julio de dos mil catorce.

"4. La asignación de temporada que se realiza otorgando prioridad a los transportistas que habiendo tenido un horario de aterrizaje y/o despegue asignado la temporada equivalente anterior, lo hubieren ocupado.

"5. Los horarios de aterrizaje y despegue no tienen una ruta o número de vuelo o aeronave específico, es decir, no se asignan en función de dichas características y, por ello, los transportistas podrán utilizar los horarios en forma flexible.

"6. En el presente procedimiento la AI identificó en el DP los grupos de interés económico sin que su conformación haya sido desvirtuada.

"7. Véase el artículo 3 del reglamento del subcomité de demoras (folio 18558).

"8. Véase el artículo 17 del reglamento del subcomité de demoras (folio 18563).

"9. Véase el artículo 18, inciso k, del Reglamento del Subcomité de Demoras (folio 18563)."

TERCERO.—Preceptos constitucionales señalados como violados y conceptos de invalidez. Artículos 16, 28, párrafo décimo cuarto y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la demanda se expresaron, en esencia, los siguientes conceptos de invalidez:

Primero. El Poder Ejecutivo Federal, al emitir el decreto y las bases generales reclamadas, causa una grave afectación a la facultad de regular el acceso



a insumos esenciales otorgada a la Comisión Federal de Competencia Económica en los artículos 28, párrafo décimo cuarto, constitucional y 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, en virtud de que invade y afecta sus atribuciones y contraviene los lineamientos contenidos en la resolución emitida por dicha comisión.

Uno de los principales objetivos de la reforma constitucional del once de junio de dos mil trece es fortalecer a la Comisión Federal de Competencia Económica, dotándola de mayores herramientas legales para determinar y sancionar posiciones dominantes en el mercado en todos los sectores de la economía, contando con las facultades necesarias para cumplir eficazmente su objeto, dentro de las cuales se incluyen ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia, regular el acceso a insumos esenciales y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos.

Por esa razón, la Comisión Federal de Competencia Económica puede hacer uso de sus atribuciones para garantizar que se cumpla la finalidad para la que fue creada y se contribuya al desarrollo del país, determinando y regulando el acceso a insumos esenciales; empero, resulta necesario también que el resultado del despliegue de sus facultades se proyecte y surta efectos.

Asimismo, el parámetro de la facultad de la comisión también encuentra sustento en el artículo 49 de la Constitución Federal, pues atendiendo a la división de poderes, tratándose de la materia de competencia económica, deben prevalecer las decisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica, al tener mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente determinadas demandas sociales, y a quien le compete la regulación de acceso a insumos esenciales. En este sentido, si la Ley de Aeropuertos otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes una atribución materialmente legislativa, ésta tiene restricción o matices de no transgresión ni invasión, cuando un órgano constitucional autónomo se pronuncia en torno a una materia o aspecto del que tiene facultades constitucionales y en el que pueden coincidir en un plano de colaboración que puede obedecer no sólo a un hacer, sino también a un no hacer, y que es el respeto de las atribuciones de otro poder.



La facultad reglamentaria otorgada al Ejecutivo Federal presenta dos límites principales: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica. En el caso, las normas impugnadas violan el principio de subordinación jerárquica transversal, ya que pretenden regular el acceso al insumo esencial determinado por la Comisión Federal de Competencia Económica, específicamente, la asignación de horarios de aterrizaje y despegue, sin eliminar los efectos anticompetitivos identificados por la autoridad competente, materia que no sólo está estrechamente vinculada con el ejercicio de la facultad que le fue conferida a dicha comisión mediante lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, sino, además, se materializó en la resolución que ésta emitió, demostrándose que en la administración, operación y explotación de los aeropuertos existe un insumo esencial, que es controlado por un agente económico (Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México) y se determinó que existe un mercado relevante, y que existen efectos anticompetitivos en la forma en que se accede al insumo esencial repercutiendo en el sistema de asignación de horarios de aterrizaje y despegue.

La autoridad investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica emitió un dictamen preliminar concluyendo que existían elementos para determinar la falta de condiciones de competencia efectiva y la existencia de un insumo esencial en el mercado investigado, que genera efectos anticompetitivos en el servicio público de transporte aéreo nacional regular de pasajeros y servicio de transporte aéreo internacional regular de pasajeros, proponiendo medidas correctivas para eliminar dichos efectos, y el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México presentó un nuevo proyecto de bases; que el Pleno de la Comisión analizó y determinó que no eran idóneas para eliminar los problemas advertidos, emitiendo entonces una resolución determinando la falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante que corresponde al de los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control en plataformas provisto mediante la pista, calles de rodaje, las ayudas visuales y plataformas del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; determinando la existencia de un insumo esencial controlado por el referido aeropuerto, que genera efectos anticompetitivos; determinando lineamientos para regular la forma de acceso al insumo esencial, y emitiendo recomendaciones al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; sin embargo, pese al contenido de esa resolución, el veintinueve de



septiembre de dos mil diecisiete se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, emitidas por el director general de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cual ya había sido regulado por la Comisión Federal de Competencia Económica en la resolución en comento, y que, además, son similares a las que ya habían sido analizadas por el Pleno de la comisión y declaradas no idóneas ni económicamente viables para eliminar los problemas de competencia que se identificaron; lo cual constituye una grave invasión a las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica, pues las autoridades demandadas están regulando el acceso al insumo esencial, obstaculizando la eficacia de las medidas correctivas contenidas en la resolución; transgrediendo así los artículos 28 constitucional y 94 de la Ley Federal de Competencia Económica.

Las reformas al Reglamento de la Ley de Aeropuertos, emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y las Bases Generales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no pueden considerarse como disposiciones generales que eliminen los efectos anticompetitivos detectados por la Comisión Federal de Competencia Económica, en el entendido de que contravienen de forma directa las recomendaciones propuestas en la resolución dictada el veintiséis de junio de dos mil diecisiete por el Pleno de dicha comisión.

Segundo. Indebida fundamentación y motivación ordinaria y reforzada del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, publicado el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, y de las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, emitidas por el director general de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, debido a que no contienen alguna razón jurídica o social para sostener su regularidad frente al artículo 28 constitucional, vinculado con el diverso numeral 16 de la Ley Suprema, toda vez que pretende establecer reglas y procedimientos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue, lo cual repercute en el acceso al insumo esencial por parte de los transportistas y los aeropuertos saturados como el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

La Comisión Federal de Competencia Económica determinó que en dicho aeropuerto no existían condiciones de competencia efectiva para acceder al



insumo esencial para prestar el servicio de transporte aéreo de pasajeros, lo que genera una afectación a la libre competencia, es decir, los transportistas de pasajeros no tenían la posibilidad de competir en el mercado, en las mismas condiciones. En ese sentido, la comisión, como garante de la libre competencia y concurrencia en los mercados que existen en el Estado Mexicano, se ve afectado en el ejercicio de las atribuciones constitucionalmente otorgadas, con la emisión de la nueva regulación, pues no son idóneas para eliminar los efectos anticompetitivos en el acceso al insumo esencial.

Pese a que la Comisión Federal de Competencia Económica advirtió la importancia de mejorar el acceso al insumo esencial, el Ejecutivo Federal fue omiso en emitir una motivación reforzada para demostrar mejores beneficios para la debida competencia y libre concurrencia, y así proponer un esquema regulatorio que fuera más eficiente al propuesto por la comisión en la resolución que dictó.

CUARTO.—Admisión a trámite de la controversia constitucional. Por acuerdo de veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número 301/2017 y turnarla a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

El veintidós de ese mes y año, la Ministra instructora tuvo por acreditada la personalidad de Alejandra Palacios Prieto como presidenta de la Comisión Federal de Competencia Económica; admitió la demanda, tuvo como demandado sólo al presidente de los Estados Unidos Mexicanos ordenando emplazarlo para que contestara la demanda y lo requirió para que exhibiera copia certificada de los antecedentes que dieron origen a las normas impugnadas (fojas 203 a 206).

Por acuerdo de cuatro de diciembre siguiente, se agregaron al expediente los oficios y anexos mediante los cuales el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal acreditó su personalidad para intervenir en el asunto, designó delegados y señaló domicilio para oír y recibir notificaciones; y la delegada de la Comisión Federal de Competencia Económica solicitó se requiriera a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria la exhibición de diversas documentales.



QUINTO.—Contestación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El diecinueve de enero de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, dio contestación a la demanda (fojas 377 a 443), oficio que se tuvo por recibido mediante acuerdo del veintinueve de enero de dos mil dieciocho, fecha en la que también se tuvieron por ofrecidas las pruebas instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto; se tuvo al Ejecutivo Federal dando cumplimiento al requerimiento relativo a la exhibición de los antecedentes del asunto y se fijó fecha para la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.

Del oficio en comento se aprecia lo siguiente:

a) Contestación a los hechos:

- Respecto de los hechos expuestos en los numerales primero al decimoquinto se manifiesta que devienen de un procedimiento previsto en el artículo 94 de la Ley Federal de Competencia Económica, lo cual debe ser ajeno al medio de control constitucional, pues dicho procedimiento no puede considerarse como parte de los antecedentes de los actos impugnados.

- En relación con el hecho identificado como decimosexto, referente a la emisión de la resolución en el expediente IEBC-001-2015 por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, ni se afirma ni se niega por no ser un hecho propio.

- En torno al hecho decimoséptimo, relativo a la promoción de diversos juicios de amparo, ni se afirma ni se niega por no ser un hecho propio.

- El numeral decimoctavo referente a la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, se afirma, pues fue el Ejecutivo Federal quien lo llevó a cabo.

b) Causales de improcedencia:

Se planteó la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Ar-



título 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso 105, fracción I, constitucional, sobre la base de que la controversia constitucional no es la vía idónea para convertir en vinculantes, recomendaciones que tienen el carácter de no obligatorias para las autoridades a las que se encuentran dirigidas; y, en la especie, la Comisión Federal de Competencia Económica pretende emplearla como un instrumento para que el Ejecutivo Federal se subordine a la resolución que dictó en el expediente IEBC-001-2015, en el cual se realizó una investigación en el mercado relativo a la provisión de los servicios de transporte aéreo que utiliza, específicamente, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue, a fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos; lo cual evidencia que pretende limitar el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, so pretexto de la atribución que le confirió el Constituyente de regular el acceso a insumos esenciales.

c) Contestación a los conceptos de invalidez:

Primero. El Ejecutivo Federal cuenta con atribuciones para reglamentar los horarios de aterrizaje y despegue de aeronaves en los aeródromos civiles, como parte integrante de las vías generales de comunicación y el ejercicio de las facultades constitucionales de la Comisión Federal de Competencia Económica, específicamente, la regulación del acceso a insumos esenciales, no son absolutas, ya que debe sujetarse a la modulación que dispone la ley de la materia. En otras palabras, tiene limitado el ejercicio de sus atribuciones por los principios que establece la Carta Magna, como lo es el principio de división de poderes.

Por esas razones, la Comisión Federal de Competencia Económica, al pretender con la controversia constitucional imponer sus recomendaciones al Poder Ejecutivo Federal, mediante su resolución del veintiséis de junio de dos mil diecisiete, es ella quien invade la esfera competencial del titular del Ejecutivo Federal, pues pretende dar a la regulación técnica de insumos esenciales contenidas en una recomendación, un carácter reglamentario materialmente legislativo, es decir, pretende que su regulación técnica se "imponga" al Reglamento de la Ley de Aeropuertos, lo que significaría suplantar la facultad consti-



tucional del titular del Ejecutivo Federal en el ejercicio de la facultad reglamentaria, lo cual evidentemente invade la competencia que se le otorga al presidente de la República.

El organismo público descentralizado Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ha administrado y operado desde su creación los aeropuertos del Sistema Aeroportuario Mexicano, entre los cuales se incluye el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en donde el Gobierno Federal mantiene el dominio de los bienes inmuebles del dominio público necesarios para la operación del aeropuerto localizado en la Ciudad de México.

Conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 36) corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales y particulares; regulación y vigilancia que deberá ser acorde y con base en lo establecido en las políticas que establezca el presidente de la República y con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades de la planeación nacional del desarrollo para el logro de las metas de los programas a su cargo, así como de los programas de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella.

Por esas razones, no es correcto sostener que, una vez que la Comisión Federal de Competencia Económica determine la existencia de un insumo esencial, en automático surge una reserva legislativa frente a los otros poderes constitucionales, lo que les impide emitir legislación en la materia a la que corresponde el insumo esencial; ni tampoco puede concluirse que la regulación en la materia del insumo esencial obliga a los otros poderes constitucionales a adecuar sus leyes y reglamentos en forma subordinada a su regulación.

Tanto el reglamento emitido por el presidente de la República, como las bases generales que se impugnan emitidas por la Dirección General de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, son ordenamientos normativos que regulan la forma en que se asignarán horarios de aterrizaje y de despegue, en la operación de aeródromos considerados en saturación por la propia secretaría, con la finalidad de proveer en la esfera administrativa la estricta observancia de la Ley de Aeropuertos y la Ley de Aviación Civil, regulando aspectos técnicos, específicos y complejos.



Además, los lineamientos fijados por la Comisión Federal de Competencia Económica no pueden considerarse como disposiciones administrativas de carácter general, pues se dirigen únicamente al agente económico del mercado investigado y constituyen meras recomendaciones, no vinculatorias para el Congreso de la Unión y Poder Ejecutivo Federal.

Por otro lado, el reglamento y bases combatidos no hacen nugatorias las atribuciones de dicha comisión para regular insumos esenciales, pues aunado a que el reglamento y bases impugnadas no regulan insumos esenciales, sino que atienden a la regulación de aspectos técnicos y administrativos de una vía general de comunicación y a la regulación de política pública en materia aeronáutica, debe ponderarse que la comisión en comento no puede inhibir o desconocer la regulación de otros poderes mediante una simple declaratoria de insumo esencial en una materia que no les compete.

Además, las recomendaciones que emite la Comisión Federal de Competencia Económica en ningún caso pueden ordenar la derogación, abrogación, reforma o emisión de un acto en el que no tenga facultades, ni invadir atribuciones de las autoridades públicas.

SEXTO.—Presentación de alegatos. El veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, el delegado del presidente de la República presentó oficio de alegatos (fojas 625 a 636).

Por su parte, el veintitrés y veintiséis del mismo mes y año, el delegado de la Procuraduría General de la República y la delegada de la Comisión Federal de Competencia Económica, respectivamente, formularon alegatos.

SÉPTIMO.—Audiencia y cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento, el veintiséis de febrero de la citada anualidad 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, en la que, en términos del artículo 34 de la propia ley, se hizo relación de los autos; se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas documentales, la instrumental de actuaciones y la presuncional en su doble aspecto, teniéndose por desahogadas por su propia y especial naturaleza; se tuvo por presentada la opinión formulada por el subprocurador jurídico



y de Asuntos Internacionales, en ausencia del procurador general de la República; por designados como delegados a determinadas personas y por señalado domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones; se cerró el periodo de ofrecimiento y admisión de pruebas; se abrió el de alegatos, teniéndose por formulados los que hicieron valer los delegados del Ejecutivo Federal, de la Comisión Federal de Competencia Económica y de la Procuraduría General de la República en sus oficios registrados con los folios 7466, 8036 y 8075, respectivamente; se dio por concluida la audiencia; y, acorde a lo previsto en el artículo 36 de la invocada ley reglamentaria, se determinó que se procedería a elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

OCTAVO.—**Retorno.** Por acuerdo del catorce de marzo de dos mil diecinueve, se retornó el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre un órgano autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, sobre la constitucionalidad de disposiciones generales.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Procede examinar si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

De conformidad con el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.



El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del viernes veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, misma fecha en que se publicaron las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación; por tanto, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del lunes dos de octubre al viernes diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria en cita.

Al efecto, deben descontarse del cómputo los sábados treinta de septiembre; siete, catorce, veintiuno y veintiocho de octubre; cuatro y once de noviembre; y los domingos uno, ocho quince, veintidós y veintinueve de octubre; cinco y doce de noviembre; así como doce y trece de octubre; uno, dos y tres de noviembre, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los puntos primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013.

Si la controversia constitucional fue recibida en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el viernes diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se concluye que se presentó de manera oportuna.

TERCERO.—Fijación de la litis. 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,¹ se destaca que la Comisión Federal de Competencia Económica impugnó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete.

¹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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."



CUARTO.—**Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, procede analizar la legitimación.

Legitimación activa. La Comisión Federal de Competencia Económica tiene legitimación para cuestionar los actos cuya invalidez reclama, en virtud de que el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales suscitadas entre un órgano constitucionalmente autónomo y el Poder Ejecutivo de la Unión; y el diverso numeral 28 constitucional prevé, en lo conducente:

"Artículo 28.

"...

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ..."

En esa tesitura, si la comisión en comento es un órgano constitucionalmente autónomo, tiene la posibilidad de promover controversias constitucionales contra actos o disposiciones generales que considere vulneran el ejercicio de sus atribuciones, pues, al respecto, la Ley Federal de Competencia Económica establece:

"Artículo 95.

"...



"En el caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En esa tesitura, tomando en consideración que la Comisión Federal de Competencia Económica reclama el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, se concluye que tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional, toda vez que se trata de disposiciones generales que la promovente considera invaden sus facultades como órgano autónomo, ya que argumenta que, al haber dictado la resolución en la que la comisión determinó la existencia de un insumo esencial que genera efectos anticompetitivos afectando operaciones del servicio público de transporte aéreo nacional, las autoridades demandadas no debían emitir dichos actos.

Legitimación pasiva. En términos de los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Ley Suprema y 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Ejecutivo Federal está legitimado para ser demandado en este medio de control constitucional. Ahora, en términos del párrafo tercero del artículo 11 de ese ordenamiento, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley.

Ahora bien, mediante acuerdo del veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, se tuvo como autoridad demandada al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de su consejero jurídico, personalidad que acreditó en términos del acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno.



QUINTO.—**Causas de improcedencia.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal señala que debe sobreseerse en la controversia constitucional, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción I, constitucional, pues no es la vía para convertir en vinculantes, recomendaciones que tienen el carácter de no obligatorias para las autoridades a las que se encuentran dirigidas.

Explica que si bien los órganos constitucionales autónomos se caracterizan por tener a su cargo funciones específicas del Estado con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, lo cierto es que no deben alterar la tradicional doctrina de la división de poderes, y no significa que no formen parte del Estado Mexicano, pese a que guarden autonomía e independencia; en este sentido, afirma que la Comisión Federal de Competencia Económica pretende emplear la controversia constitucional como instrumento para que el Ejecutivo Federal se subordine a la resolución emitida por dicho organismo en el expediente IEBC-001-2015, en el cual, según refiere, se realizó una investigación en el mercado sobre la provisión de los servicios de transporte aéreo que utiliza, específicamente, el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue, a fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, lo que implica que pretende limitar el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, so pretexto de la facultad que le confirió el Constituyente de regular el acceso a insumos esenciales.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia, puesto que corresponde al estudio de fondo la determinación de la competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica para regular el acceso a insumos esenciales en tratándose de procedimientos de aterrizaje y/o despegue en aeropuertos, así como la invasión o no de competencias del Poder Ejecutivo.

Sirve de apoyo a esta consideración la jurisprudencia número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAU-



SAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.²

SEXO.—Tomando en consideración que de la votación del proyecto que proponía reconocer la validez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, se expresó una mayoría de seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo; y que los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor de la consulta; el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente controversia constitucional, al no alcanzarse una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo penúltimo, 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, por las siguientes razones:

El artículo 105 de la Ley Suprema prevé la posibilidad de que un órgano constitucional autónomo promueva controversia constitucional contra el Poder Ejecutivo, reclamando actos o disposiciones generales; empero, establece que la declaración de invalidez tiene efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos; y el diverso numeral 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución

² Jurisprudencia P./J. 92/99 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, registro digital: 193266, página 710, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, 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."



Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."

Por todas las consideraciones contenidas en éste y en los anteriores considerandos, se resuelve:

PRIMERO.—Se desestima la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución 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, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la fijación de la litis, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en



el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente controversia constitucional, al no alcanzarse una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, párrafo penúltimo, 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 segundo:

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.

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en el expediente de la controversia constitucional 301/2017.

En sesión del Pleno de veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, la mayoría de los Ministros se pronunciaron en contra de la propuesta presentada bajo mi ponencia, que la declaraba procedente pero infundada y reconocía la validez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos y de las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, publicados en el Diario Oficial de la Federación del veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete.

Esa votación provocó que se desestimara la controversia constitucional, decisión que motiva este voto particular, por las siguientes razones:



En el caso, la Comisión Federal de Competencia Económica planteó una invasión a su esfera de atribuciones por parte del Ejecutivo Federal, sobre la base de que inició una investigación en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utiliza el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue, a fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que pudieran generar efectos anticompetitivos; y, por esa razón, señaló que, al emitir la resolución correspondiente a dicha investigación determinando la existencia de un insumo esencial y haber emitido recomendaciones en torno a los procedimientos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue por tratarse de un aeropuerto en condiciones de saturación, el Ejecutivo Federal no estaba en aptitud de emitir el Reglamento de la Ley de Aeropuertos y las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, porque de acuerdo a su criterio, sólo la Comisión Federal de Competencia Económica tiene la facultad de regular el acceso a insumos esenciales y ya había declarado su existencia.

No hay duda de que la Comisión Federal de Competencia Económica tiene facultades para emitir disposiciones regulatorias de carácter general, abstracto e impersonal, en materia de insumos esenciales, entre otras, en términos del artículo 12, fracción XXII, de la Ley Federal de Competencia Económica, las cuales no deben confundirse con su diversa atribución para detectar la existencia de insumos esenciales y emitir lineamientos específicos para un agente económico dentro de sus resoluciones (artículo 94, fracción VII, de la misma ley); es decir, la comisión tiene una facultad regulatoria general y una atribución normativa para un agente económico concreto y, por ello, no deben comprenderse dentro de un solo concepto.

Conforme lo anterior, resulta incontrovertible que la Comisión Federal de Competencia Económica cuenta con atribuciones tanto para determinar la existencia de insumos esenciales, como para incorporar dentro de sus resoluciones los lineamientos que regulen, según sea el caso, sus modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, e inclusive, su calendarización; sin embargo, esto no significa que los agentes económicos involucrados deban preferir aplicar tales lineamientos, frente a las disposiciones legales o reglamentarias que se emitan con posterioridad –como aconteció en el caso–; y menos aún implica que, por el riesgo de afectar los lineamientos de la comisión, los órganos legislativos o ejecutivos queden paralizados para poder introducir nuevos esquemas legales o reglamentarios que corrijan las posibles distorsiones anticompetitivas en el mercado en el que participen esos insumos esenciales.



En otras palabras, la vigencia y obligatoriedad de los lineamientos de la Comisión Federal de Competencia Económica encuentran su justificación y medida en las leyes y las disposiciones que las reglamentan, pero no a la inversa, pues esa facultad normativa no se encuentra al margen de los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, al punto extremo de llegar a someter las atribuciones de los Poderes Legislativo y/o Ejecutivo a los mandatos de ese organismo; lo que de suyo evidencia que de ningún modo podría aceptarse una concurrencia de facultades normativas sobre los agentes económicos, pues el décimo cuarto párrafo del artículo 28 constitucional si bien otorga facultades a la comisión para "... *regular el acceso a insumos esenciales, ...*"; también señala que dicho organismo, al garantizar la libre competencia y concurrencia; prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, lo hará "... *en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.*"; disposición de la que se colige que no hay concurrencia alguna, por el contrario, evidencia una orden expresa de sujeción de dicha comisión a la Constitución, ley y, por extensión lógica, a las disposiciones reglamentarias que no las contravengan.

Lo anterior no implica pasar por alto que, sujetándose a lo previsto en la Constitución, leyes y disposiciones reglamentarias, la Comisión Federal de Competencia Económica puede regular, en lo económico, el acceso a insumos esenciales; y que las funciones que desde la Constitución Federal le fueron asignadas, están diseñadas para complementar en muchas ocasiones, pero no para interferir con otras atribuidas a órganos especializados; de ahí que sus resoluciones, finalmente, terminen por denominarse recomendaciones.

En ese sentido, si su facultad para determinar la existencia y regular el acceso a insumos esenciales está conferida exclusivamente al cumplimiento de su función regulatoria, acorde a su legal competencia; luego, es innegable que en un ámbito propio de sus atribuciones constitucionales puede coincidir, en un plano de colaboración, con otras autoridades, pero nunca de concurrencia.

Tal afirmación se sustenta en que el establecimiento y ejecución de políticas públicas en materia aeronáutica corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y derivado de esto, la obligación de dictar los programas y políticas en materia de transporte aéreo corresponde a la Subsecretaría de Transportes. Además, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes señala claramente las facultades de dicha secretaría, para que a través de su Dirección General de Aeronáutica Civil regule, coordine, vigile y controle los servicios de transporte



aéreo nacional e internacional, los servicios aeroportuarios y complementarios, sus instalaciones y equipos; aprobar los horarios de operación de los aeropuertos y de las aeronaves de las líneas aéreas, y coordinar el comité de operación y horarios.

Por las razones anotadas, resulta incuestionable que en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos el Ejecutivo Federal sólo se desarrollaron las normas contenidas en la ley relativa, en lo referente a la asignación de *slots* cuando un aeropuerto se encuentre en condiciones de saturación, sin emitir disposiciones relacionadas con la materia de competencia económica; por otro lado, que en las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, la secretaría en comento determinó las medidas para la asignación de *slots*, en acatamiento a la Ley de Aeropuertos; y que la Comisión Federal de Competencia Económica tiene facultades limitadas que se deben circunscribir al ámbito material de su competencia.

El Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 117/2014, en cuya ejecutoria analizó el ámbito material de competencia de los organismos constitucionales autónomos, específicamente, las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, señaló la sujeción de su función regulatoria a las leyes del Congreso de la Unión, porque este organismo también tiene el mismo mandato constitucional que lo obliga a desplegar esa atribución normativa "... conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes", lo que evidencia que tienen un ámbito limitado de competencia material y jerárquica.

No pasa inadvertido que la realidad evidencia una circunstancia excepcional, como lo es la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y que la Comisión Federal de Competencia Económica detectó, en relación con éste, la falta de condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control de plataformas, calles de rodaje, ayudas visuales, entre otros aspectos, que indudablemente constituyen un insumo esencial; sin embargo, partiendo de la premisa fundamental consistente en la facultad de los órganos legislativos o ejecutivos para introducir esquemas legales o reglamentarios que corrijan las posibles distorsiones anticompetitivas en el mercado en el que participen esos insumos esenciales, y de que la atribución normativa de la comisión está sujeta a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, sólo con una intención de colaboración, el Ejecutivo Federal y las autoridades técnicas



previamente destacadas podrían analizar las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia Económica con el objeto de que, de ser posible, se incorporen en los ordenamientos combatidos las medidas sugeridas para lograr una competencia efectiva, terminando así con las condiciones detectadas en el mercado relevante de que se trata; esto es, con la intención de evitar monopolios, barreras de competencia y lograr que se modifiquen los problemas detectados, puede actuarse para remediarlos mediante ordenamientos o reglas necesarias que ordenen un mercado desigual de los insumos necesarios detectados; esto es, sólo con una intención colaborativa, pues se insiste, de ningún modo puede hablarse de facultades concurrentes, podría el Ejecutivo Federal solucionar los problemas detectados en el procedimiento de investigación en relación con las medidas detectadas.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la controversia constitucional 301/2017, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica.

En sesión celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno discutió la controversia constitucional 301/2017, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), en la que demandó la invalidez de: i) el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, emitido por el presidente de la República (decreto); y, ii) las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, emitidas por el director general de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (bases generales), ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete

La Cofece argumentó que el decreto y las bases invaden y afectan su atribución de regular el acceso a insumos esenciales, prevista en el artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución,¹ puesto que tanto el decreto como las bases

¹ "Artículo 28.

"...

"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas



generales establecen disposiciones que regulan los procedimientos de asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos (*slots*) en condiciones de saturación, en forma contraria a la resolución que previamente había emitido la propia Cofece, mediante la cual declaró como insumos esenciales los *slots* del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) –que se encuentra en condiciones de saturación– y estableció medidas y recomendaciones para regular su acceso.

Por una mayoría de seis votos, se desestimó esta controversia constitucional; no obstante, presento este voto para manifestar mi postura a favor de la validez del decreto y las bases generales.

I. Decisión de la mayoría

El proyecto elaborado por la Ministra ponente Yasmín Esquivel Mossa proponía reconocer la validez del decreto y las bases generales, bajo el argumento de que los artículos 94² y 95³ de la Ley Federal de Competencia Económica

monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. ..."

² **"Artículo 94.** La comisión iniciará de oficio o a solicitud del Ejecutivo Federal, por sí o por conducto de la secretaria, el procedimiento de investigación cuando existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia efectiva en un mercado y con el fin de determinar la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos, mismo que se realizará conforme a lo siguiente:

"I. ...

"II. La autoridad investigadora contará con todas las facultades de investigación que se prevén en esta ley, incluyendo requerir los informes y documentos necesarios, citar a declarar a quienes tengan relación con el caso de que se trate, realizar visitas de verificación y ordenar cualquier diligencia que considere pertinente. Tratándose de insumos esenciales, la autoridad investigadora deberá analizar durante esta investigación todos los supuestos previstos en el artículo 60 de esta ley;

"III. Concluida la investigación y si existen elementos para determinar que no existen condiciones de competencia efectiva en el mercado investigado, la autoridad investigadora emitirá, dentro de los sesenta días siguientes a la conclusión de la investigación, un dictamen preliminar; en caso contrario, propondrá al Pleno el cierre del expediente.

"Al emitir el dictamen preliminar, se deberán proponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para eliminar las restricciones al funcionamiento eficiente del mercado investigado, para lo cual podrá solicitar, en su caso, una opinión técnica no vinculatoria a la dependencia coordinadora del sector o a la autoridad pública que corresponda respecto de dichas medidas correctivas.



(LFCE) establecen que cuando existe una autoridad pública reguladora de determinado sector, la Cofece no puede arrogarse facultades para regular las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad de

"En su caso, el dictamen preliminar se deberá notificar a los agentes económicos que pudieran verse afectados por las medidas correctivas propuestas, entre ellas las posibles barreras a la competencia o por la regulación para el acceso al insumo esencial, así como, en su caso, a la dependencia coordinadora del sector o a la autoridad pública que corresponda;

"IV. Los agentes económicos que demuestren tener interés jurídico en el asunto podrán manifestar lo que a su derecho convenga y ofrecer los elementos de convicción que estimen pertinentes ante la comisión, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente. Transcurrido dicho término, se acordará, en su caso, el desechamiento o la admisión de pruebas y se fijará el lugar, día y hora para su desahogo;

"V. ...

"VI. ...

"VII. El expediente se entenderá integrado a la fecha de vencimiento del plazo para formular alegatos. El agente económico involucrado podrá proponer a la comisión, en una sola ocasión, medidas idóneas y económicamente viables para eliminar los problemas de competencia identificados en cualquier momento y hasta antes de la integración.

"Dentro de los cinco días siguientes a la recepción del escrito de propuesta de medidas al que se refiere el párrafo anterior, la comisión podrá prevenir al agente económico para que, en su caso, presente las aclaraciones correspondientes en un plazo de cinco días. Dentro de los diez días siguientes a la recepción del escrito de propuesta o de aclaraciones, según el caso, se presentará un dictamen ante el Pleno, quien deberá resolver sobre la pretensión del agente económico solicitante dentro de los veinte días siguientes.

"En caso de que el Pleno no acepte la propuesta presentada por el agente económico solicitante, deberá justificar los motivos de la negativa y la comisión emitirá en un plazo de cinco días el acuerdo de reanudación del procedimiento.

"Una vez integrado el expediente, el Pleno emitirá la resolución que corresponda en un plazo no mayor a sesenta días.

"La resolución de la comisión podrá incluir:

"a) **Recomendaciones para las autoridades públicas.**

"Las resoluciones en las que la comisión determine la existencia de disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre competencia y competencia en el mercado, deberán notificarse a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente. Estas resoluciones deberán publicitarse;

"b) Una orden al Agente Económico correspondiente, para eliminar una barrera que afecta indebidamente el proceso de libre competencia y competencia;

"c) **La determinación sobre la existencia de insumos esenciales y lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación; o,**

"d) La desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones del agente económico involucrado, en las proporciones necesarias para eliminar los efectos anticompetitivos, procederá cuando otras medidas correctivas no son suficientes para solucionar el problema de competencia identificado.



dicho servicio, en el caso específico, la Ley de Aeropuertos y su reglamento establecen que el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) regulan los *slots*. Sólo en el supuesto de que no exista autoridad pública reguladora de un sector, la Cofece estaría facultada para emitir lineamientos, a fin de regular el acceso de un bien o servicio como insumo esencial.

"La resolución se notificará, en su caso, al Ejecutivo Federal y a la dependencia coordinadora del sector correspondiente, así como a los agentes económicos afectados y será publicada en los medios de difusión de la comisión y los datos relevantes en el Diario Oficial de la Federación.

"Cuando a juicio del titular del insumo esencial, hayan dejado de reunirse los requisitos para ser considerado como tal, podrá solicitar a la comisión el inicio de la investigación prevista en este artículo, con el objeto de que la comisión determine si continúan o no actualizándose dichos requisitos.

"Si la comisión determina que el bien o servicio no reúne los requisitos para ser considerado un insumo esencial, a partir de ese momento quedará sin efectos la resolución que hubiera emitido la comisión regulando el acceso al mismo.

"La resolución relativa a la desincorporación de activos a que se refiere el presente artículo no constituye la sanción a que se refiere el artículo 131 de esta ley.

"En todos los casos, la comisión deberá verificar que las medidas propuestas generarán incrementos en eficiencia en los mercados, por lo que no se impondrán éstas cuando el agente económico con interés jurídico en el procedimiento demuestre, en su oportunidad, que las barreras a la competencia y los insumos esenciales generan ganancias en eficiencia e inciden favorablemente en el proceso de competencia económica y libre concurrencia superando sus posibles efectos anticompetitivos, y resultan en una mejora del bienestar del consumidor. Entre las ganancias en eficiencia se podrán contemplar las que sean resultado de la innovación en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios."

³ Artículo 95. Las resoluciones en las que la comisión determine la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales, deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector del que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

"Cuando la comisión tenga conocimiento de actos o normas generales emitidas por un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, que puedan resultar contrarios a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que invadan facultades de la Federación, lo hará del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, para que aquél, de considerarlo pertinente, inicie una controversia constitucional, o del órgano competente para que éste, de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.

"La comisión expresará los motivos por los cuales considera que los actos o normas generales mencionados en el párrafo anterior contravienen los citados preceptos constitucionales.

"En caso de que el Ejecutivo Federal no considere pertinente iniciar una controversia constitucional, su consejero jurídico, deberá publicar los motivos de su decisión.

"En el caso de que la comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso I), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



Sin embargo, como ya lo mencioné, en la sesión pública en la que se discutió el asunto, una mayoría de seis Ministros votó en contra del sentido del proyecto y se pronunció por la invalidez del decreto y las bases generales, por lo que, en consecuencia, la controversia constitucional fue desestimada, en términos del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los argumentos expuestos por las Ministras y los Ministros que integraron la mayoría, consistieron en lo siguiente:

- El artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución General dispone que la Cofece puede regular, en forma exclusiva, el acceso a insumos esenciales en cualquier mercado, a excepción del sector de la radiodifusión y de las telecomunicaciones. En este sentido, la complejidad técnica del mercado sujeto a regulación no puede servir como excusa para anular la facultad constitucional de la Cofece.
- El artículo 94 de la LFCE establece que en la investigación de un insumo esencial, la Cofece tiene la atribución de emitir los lineamientos para regular las modalidades de acceso al insumo esencial, precios o tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como el calendario de aplicación. Consecuentemente, la Cofece cuenta con una facultad que tiene la misma jerarquía normativa que aquella concedida al Ejecutivo Federal para regular los *slots*, pero la LFCE es la ley especial aplicable, que es precisamente a la que se refiere la Constitución en materia de acceso a insumos esenciales.
- Conforme a la controversia constitucional 117/2014, tanto la Cofece como el Instituto Federal de Telecomunicaciones tienen una fuente regulatoria autónoma, en el ámbito de su competencia. En virtud de que, en el caso de insumos esenciales, la Constitución le otorga facultades a la Cofece para emitir la regulación correspondiente, aunque el Ejecutivo Federal tenga competencia para regular los *slots*, debe tomar en cuenta las disposiciones que emite la Cofece cuando se pronuncia sobre la existencia de insumos esenciales.
- El Ejecutivo Federal y la SCT, al emitir regulación sobre *slots* en aeropuertos en condiciones de saturación, no podían, de una manera absoluta, desconocer las recomendaciones de la Cofece. Cuando menos, tendrían que haber estudiado esas recomendaciones y, en su caso, argumentar por qué, desde el punto de vista de seguridad u otra razón técnica, no era posible atenderlas.

II. Validez de las normas impugnadas

Suscribo el presente voto particular para exponer las razones que me llevaron a votar por la validez del decreto y de las bases generales, ya que, evidente-



mente, sustentan un sentido contrario al expuesto por la mayoría de los Ministros en la sesión en la que se discutió el asunto.

En primer lugar, no comparto la aplicabilidad de las consideraciones de la controversia constitucional 117/2014,⁴ ya que en esa ocasión únicamente se resolvió por lo que hace a las facultades del Instituto Federal de Telecomunicaciones, y no así de la Cofece.

Es innegable que cada órgano constitucional autónomo tiene su propia estructura y fines constitucionales; de tal suerte que el análisis sobre las facultades regulatorias del Instituto Federal de Telecomunicaciones no puede ser aplicado, sin más, al estudio de una facultad diferente y específica de la Cofece, que es la de regular insumos esenciales, y en relación con sectores distintos a las telecomunicaciones y radiodifusión. Por tal razón, la presente controversia constitucional debió analizarse a partir de sus propias características y no tomar como base lo considerado en la diversa 117/2014.

Ahora bien, la resolución emitida por el Pleno de la Cofece en el expediente IEBC-001-2015 sobre provisión de servicios de transporte aéreo en el AICM, contiene dos apartados, de naturaleza y contenido distintos: i) los **lineamientos** para regular la forma de acceso al insumo esencial denominado "*slots* del AICM", que en realidad son el conjunto de reglas dirigidas al administrador aeroportuario (el concesionario del aeropuerto) para la asignación de horarios de despegue y aterrizaje de aviones en el AICM; y, ii) una serie de **recomendaciones** dirigidas al Congreso de la Unión, al titular del Ejecutivo Federal y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para reformar la Ley de Aeropuertos y su reglamento, así como realizar otras acciones, con el objeto de resolver problemas de competencia económica en la asignación de *slots*.

Al respecto, la Cofece señaló en su demanda que el decreto y las bases generales implican una transgresión a sus atribuciones, ya que el Ejecutivo Federal, por una parte, debió respetar el contenido de los lineamientos para regular los *slots* del AICM y, por la otra, hizo caso omiso de las recomendaciones de la Cofece; todo esto en el contexto de su competencia constitucional para regular insumos esenciales.

Comenzaré por referirme a que, según lo alegado por la Cofece, en la emisión del decreto y las bases generales, el Ejecutivo Federal debió respetar la regulación de *slots* del AICM ("lineamientos") que emitió en su resolución. Tomando

⁴ Resuelta por mayoría de votos en sesión de Pleno de siete de mayo de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



en cuenta lo anterior, considero que el Ejecutivo Federal y la SCT al emitir el decreto y las bases generales, respectivamente, no invaden la competencia de la Cofece. En relación con el incumplimiento de los lineamientos, el artículo 94, inciso "c)", de la LFCE establece que las resoluciones de la Cofece en esta materia podrán determinar la existencia de un determinado insumo esencial y los lineamientos para regular, según sea el caso, las modalidades de acceso, precios o tarifas, condiciones técnicas y calidad, así como el calendario de aplicación.

Sin embargo, el alcance de tales lineamientos debe entenderse referido, en todo caso, a **los agentes económicos**, esto es, las personas que participan en la actividad económica y pueden incurrir eventualmente en prácticas contrarias a la competencia económica, **pero no respecto a las autoridades públicas** que regulan un determinado sector económico. Si en el caso concreto, los lineamientos se dirigieron al administrador aeroportuario, y el Ejecutivo Federal no es destinatario de esos lineamientos (al no tener el carácter de agente económico, sino de autoridad pública), entonces, no podría considerarse propiamente que existe un "incumplimiento" de los lineamientos por parte del Ejecutivo Federal, ni por ende, una violación a las atribuciones de la Cofece.

Tan es así que el artículo 95 de la LFCE establece que las resoluciones en las que la Cofece determine la existencia de insumos esenciales deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector de que se trata, para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia, lo cual significa que la autoridad competente (en este caso, el titular del Ejecutivo Federal y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, conforme a la Ley de Aeropuertos) preserva sus facultades normativas para regular ese sector y a ésta corresponde la decisión de cómo ejercerlas, en el marco de su propia legislación, para corregir el problema de competencia económica que, en su caso, se hubiera detectado.

En la regulación de ciertos sectores económicos inciden otros objetivos constitucionales de igual importancia que la libre competencia y concurrencia en los mercados, así como la existencia de autoridades que tienen facultades para emitir regulación que atienda los intereses públicos válidos y razonables que concurren en cada caso concreto y que coexisten de forma armónica entre sí.

Por otro lado, considero que tampoco existe una invasión de competencias en el hecho de que el Ejecutivo Federal y la SCT no hayan atendido las **recomendaciones** de la Cofece, al emitir el decreto y las bases generales. Al respecto,



el artículo 94, inciso "a)", de la LFCE dispone que cuando existan disposiciones jurídicas que indebidamente impidan o distorsionen la libre competencia y competencia en el mercado, la Cofece podrá emitir recomendaciones a las autoridades competentes para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente.

Al respecto, el hecho de que exista una recomendación de la Cofece y, con posterioridad, se expida una norma de carácter general en aquélla no se atiende o no se explique por qué no se atiende, ya sea en forma parcial o total, no genera una transgresión al ámbito de competencias de la Cofece.

La disposición de la LFCE citada establece que las recomendaciones únicamente tienen por efecto que sus destinatarios "determinen lo conducente", sin establecer obligación de realizar acción concreta alguna (inclusive, nada señala respecto al deber de las autoridades destinatarias a responderlas). Si la intención del legislador hubiera sido establecer un mecanismo de recomendaciones vinculantes, así lo habría previsto expresamente; incluso, se dispondrían en la LFCE reglas para su atención, seguimiento y hasta las posibles consecuencias de su incumplimiento, pero ello no sucede así. Lo anterior, con independencia de que, en caso de que así se estableciera en la LFCE, ello resulte constitucional o no.

En cualquier caso, me parece que el argumento de la mayoría, consistente en que el Ejecutivo Federal debió, cuando menos, emitir una respuesta a las recomendaciones que emitió la Cofece, posiblemente se basa en una lectura de lo que puede ser un ejercicio conveniente de colaboración entre poderes y órganos constitucionales autónomos, pero resulta insuficiente para explicar por qué la falta de dicha respuesta tendría como consecuencia la invalidez del decreto y las bases generales, en virtud de las razones arriba apuntadas.

Por estos motivos, en sesión de veintiséis de noviembre del dos mil diecinueve, sostuve la constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, emitido por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y las bases generales para la asignación de horarios de aterrizaje y despegue en aeropuertos en condiciones de saturación, emitidas por el director general de Aeronáutica Civil de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete.

Este voto se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Segunda Parte
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL EL JUEZ DE ENJUICIAMIENTO ESTÁ OBLIGADO A CORROBORAR LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR AL INICIO DE SU INTERVENCIÓN.

DERECHO DE DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. LA FALTA DE ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DE LOS DEFENSORES EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL NO IMPLICA PER SE UNA VIOLACIÓN AL DERECHO DE LOS IMPUTADOS.

EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PARA ASEGURAR LA DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE VERIFICAR QUE LA PERSONA QUE ASISTIÓ AL IMPUTADO EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL CUENTE CON LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO; EL TRIBUNAL DEBE CONCEDER EL AMPARO CON LA FINALIDAD DE QUE SE HAGA LA VERIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 1/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SÉPTIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO, GUERRERO, Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 27 DE MAYO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CON-



CURRENTE, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: CARLOS MANUEL BARÁIBAR TOVAR.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** 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, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, 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 razón de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

Resulta aplicable el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."⁵

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9 «con número de registro digital 2000331».



Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo. Lo anterior es así, toda vez que la denuncia fue presentada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito; denuncia en la que participa dicho tribunal al resolver los amparos directos *****.

TERCERO.—Criterios contendientes. Con el propósito de verificar si en realidad los criterios bajo estudio provienen de ejercicios de interpretación que analizan el mismo problema jurídico y se contraponen, a continuación, se desglosarán los datos fácticos, procesales, y las consideraciones torales de cada una de las ejecutorias que constituyen los criterios contendientes.

A. Criterio contendiente sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito (al resolver los amparos directos ***).**

Para efectos dinámicos y generar mayor claridad en la estructura de esta resolución, se estima conveniente plasmar, en primer lugar, (A.1) la secuela procesal y los hechos fácticos correspondientes al amparo directo *****; en segundo lugar (A.2), se hará lo mismo para el distinto amparo directo *****; finalmente (A.3), se expondrán las consideraciones y puntos resolutivos que sustentó el Tribunal Colegiado al resolver ambos asuntos, toda vez que ambos amparos se resolvieron con las mismas consideraciones y para los mismos efectos.

A.1 Amparo directo *****

- ***** , promovió juicio de amparo en contra de la sentencia pronunciada el diez de junio de dos mil diecinueve, por el Magistrado de la Quinta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, con residencia en esta ciudad, en el toca ***** de su índice, y de otra autoridad su ejecución; señalando como preceptos violados los contenidos en los artículos 1o., 14, 16, 17, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Admitida y registrada la demanda como amparo directo ***** , en proveído de veinticinco de octubre de dos mil diecinueve, se turnó al Magistrado ponente.



- Como antecedentes procesales, se advierte que, en el Juzgado Penal de Oralidad de la Tercera Región del Estado, con sede en Celaya, se instruyó la causa penal ***** a *****, por el delito de violencia familiar en agravio de *****; dictándose sentencia condenatoria, resolución que fue confirmada por la responsable en grado de apelación.

- Conviene recordar que en el acto reclamado, se confirmó la sentencia condenatoria dictada en contra del quejoso por su responsabilidad penal en la comisión del delito de violencia familiar, al considerarse demostrado más allá de toda duda razonable que el sentenciado *****, iniciaron una relación de noviazgo dentro de la cual procrearon a una hija que nació el veintiocho de agosto de dos mil dieciséis, y en la que en diversas ocasiones ***** insultó a ***** e incluso le propinó golpes en su cuerpo con sus miembros corporales. En ese tenor, de manera específica, que el ocho de julio de dos mil diecisiete, después de las 15:00 horas, se encontraban el sentenciado y la citada *****, a bordo de una camioneta, momento en el cual ésta le refirió a ***** que ya no deseaba continuar esa relación, motivo por el cual éste le propinó diversos golpes con el puño cerrado en su brazo y pierna izquierdos, sin que la ofendida pudiera hacer algo, debido a que llevaba a su hija en brazos y la camioneta estaba en movimiento.

- Empero, al arribar a esa conclusión, la autoridad responsable incurrió en una violación de tipo procesal, debido a que omitió verificar que la resolución recurrida se haya emitido sobre la base de un proceso sin infracción al derecho a la defensa adecuada.

- En el caso concreto, el veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, dio inicio la audiencia de juicio con la presencia de las partes, incluido el entonces acusado, quien se hizo acompañar del licenciado *****, a quien designó como su defensor particular.

Sin embargo, al inicio de dicha audiencia, el abogado sólo fue identificado por el tribunal de la siguiente manera: "... licenciado *****, defensor del acusado, con datos ya registrados en el expediente."

Como se ve, ni en esa audiencia, ni en algún otro momento –según se aprecia de la inspección de los videos que documentan la audiencia de debate–,



quedó asentado que el licenciado *****, tuviera expedida a su favor una cédula profesional para ejercer la profesión de licenciado en derecho, emitida por la autoridad competente y tampoco se inquirió esta cuestión durante el recurso de apelación. Lo cual se destaca, empero, sin prejuzgar acerca de si cuenta o no con dicha autorización.

A.2 Amparo directo *****

- *****, por conducto de su defensora particular *****, promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos reclamados al Juzgado de Oralidad en Materia Penal de la Segunda Región del Estado de Guanajuato, con sede en Irapuato, a los Magistrados de la Primera a la Décima Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, con residencia en esta ciudad, y a otras autoridades su ejecución; señalando como preceptos violados los contenidos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Demanda que fue registrada por el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en Irapuato, como juicio de amparo *****; quien en proveído de nueve de abril de dos mil diecinueve, previo desahogo de requerimiento, admitió la demanda por la orden de reaprehensión girada en contra del quejoso, desechó respecto de la falta de notificación del recurso de apelación interpuesto por la fiscalía y declaró carecer de competencia legal para conocer del acto reclamado, consistente en la sentencia que resolvió el recurso de apelación en comento.

Posteriormente, en acuerdo de ocho de mayo de dos mil diecinueve, causó estado el desechamiento parcial de la demanda dictado en el proveído mencionado; asimismo se ordenó remitir la demanda al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, en turno, para que conociera del acto reclamado respecto del que declaró carecer de competencia.

- Previa regularización de la demanda, este tribunal aceptó la competencia planteada por el Juzgado Federal, se avocó al conocimiento del asunto y lo admitió como amparo directo *****. Finalmente, en proveído de dieciséis de agosto de dos mil diecinueve, se turnó al Magistrado ponente.



- Como antecedentes del caso, se advierte que en el Juzgado Único de Oralidad en Materia Penal de la Segunda Región del Estado de Guanajuato, con sede en Irapuato, se instruyó la causa penal ***** en contra de *****, por el delito de feminicidio en grado de tentativa, dictándose sentencia absolutoria; resolución que fue revocada en segunda instancia por el Magistrado de la Quinta Sala Penal del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato, con residencia en esta ciudad, al resolver el recurso de apelación en el toca ***** mediante ejecutoria de veintiocho de enero de dos mil diecinueve.

- Son **fundados** los conceptos de violación que hace valer el quejoso, aunque suplidos en su deficiencia en atención a la obligación prevista en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo.

- En el caso concreto, debe relatarse que el tribunal de juicio relevó a una primera defensa elegida libremente por el quejoso, por considerar que era manifiesta su falta de dominio del sistema penal acusatorio; como consecuencia de ello, y en atención a la manifestación expresa del propio acusado al ser cuestionado por el tribunal acerca de si contaba con algún otro defensor, se procedió a convocar a un profesionista de la defensoría pública del Estado para que asumiera su patrocinio, por lo que se decretó un receso.

Reanudada la audiencia, la defensora pública compareciente solicitó la suspensión por un plazo de diez días con la intención de imponerse del contenido de la carpeta y con ello estar en aptitud de ejercer la defensa encomendada, petición que fue acordada de conformidad.

Fenecido el plazo, el quince de octubre de dos mil dieciocho, se reanudó la audiencia de juicio con la presencia de las partes, incluida la defensora pública, empero, el acusado se hizo acompañar también de la licenciada *****, a quien, por escrito signado por él y presentado el once de octubre anterior, designó como su defensora particular.

Al inicio de dicha audiencia, la abogada sólo fue identificada por el tribunal como: "licenciada *****, defensora particular".



Ante esa petición, el presidente del tribunal de juicio preguntó al acusado si estaba de acuerdo con esa designación y también, acerca de si estaba consciente de que ese cambio de defensa implicaría retrasar unos días más el inicio de la audiencia de debate, con la prolongación de la prisión preventiva impuesta, a lo que éste respondió que sí, que ésa era su voluntad y que estaba al tanto de las consecuencias de su designación.

Confirmado lo anterior, el presidente del tribunal procedió a tomar la protesta de la defensora particular, quien aceptó y protestó el cargo conferido y recibió de la defensora pública el tomo de la carpeta de investigación para el estudio del asunto. Por último, el tribunal de juicio ordenó la reanudación de la audiencia para el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho.

Como se ve, ni en esa audiencia, ni en algún otro momento –según se aprecia de la inspección de los videos que documentan la audiencia de debate–, quedó asentado que la licenciada ***** , tuviera expedida a su favor una cédula profesional para ejercer la profesión de licenciada en derecho, emitida por la autoridad competente y tampoco se inquirió esta cuestión durante el recurso de apelación. Lo cual se destaca, empero, sin prejuzgar acerca de si cuenta o no con dicha autorización.

A.3 Consideraciones y puntos resolutivos que sustentó el Tribunal Colegiado al resolver ambos asuntos.

- Ante todo, debe tenerse presente que el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic) privativo de derechos a persona alguna, si no es a través de un juicio en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Esto es lo que se conoce como derecho fundamental al **debido proceso** y se compone precisamente de esas formalidades cuyo primer núcleo (o núcleo duro) es: la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa, la oportunidad de alegar, y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.



Ese primer núcleo se complementa, además, con las garantías mínimas del debido proceso –llamadas "garantías judiciales" en el artículo 8o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos– las cuales deben otorgarse a toda persona, cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, destacando entre ellas: **el derecho a la defensa adecuada libremente escogida**, consagrado en el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el numeral 8.2, inciso d), de la mencionada convención.

Ese derecho fundamental, según lo estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 405/2017, sólo puede considerarse tutelado dentro del sistema de justicia penal acusatorio, cuando la defensa del imputado es proporcionada por un licenciado en derecho con cédula profesional, **lo cual debe quedar evidenciado en la video-grabación de la audiencia correspondiente.**

En efecto, en dicha ejecutoria la Corte retomó diversos precedentes, todos del sistema anterior, para sostener que el derecho a la defensa adecuada consiste en dar oportunidad a toda persona inculpada de que sea asistida por un defensor, cuya competencia técnica se acredita con el instrumento público que lo avale como licenciado en derecho, calidad profesional que **no puede presumirse**, ni siquiera porque la persona sea defensor público o de oficio; por lo que de no contarse con ese documento, o ante la duda de su existencia, debe considerarse actualizada una violación procesal que amerita la reposición del proceso para el efecto de que se investigue esa calidad profesional del defensor.

Trasladando esos razonamientos al sistema de justicia penal acusatorio y considerando además lo preceptuado en los artículos 17, 54, 113, 116 y 117 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la Corte concluyó que el Juez de Control al llevar a cabo la individualización de las partes intervinientes, tiene la obligación de recabar sus datos generales, y después de obtenerlos, cuestionar al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de Sala –según se le denomine–, acerca de si esos datos fueron cotejados con las identificaciones exhibidas momentos previos a la realización de la audiencia, destacando desde luego el número de **cédula profesional** que corresponde al o a los licen-



ciados en derecho que comparezcan con la calidad de defensores del imputado; todo lo cual podrá ser debatido, en atención al principio de contradicción, por los actores procesales.

Lo anterior es así, explicó la Corte, porque la calidad de licenciado en derecho del defensor debe acreditarse directamente ante el órgano jurisdiccional desde el inicio del procedimiento; por lo que es obligación del defensor exhibir la cédula profesional respectiva, así como realizar los trámites de registro correspondientes ante el aparato administrativo del Poder Judicial de que se trate; documento del cual debe quedar copia auténtica en los registros de la causa penal y que previamente habrá sido entregada, cotejada y verificada por el asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de Sala.

Siendo necesario que en la videograbación de la audiencia respectiva al menos queden registrados:

- La manifestación del defensor de ser licenciado en derecho y la declaración del número que se le otorgó en el centro de registro (del poder judicial) y el correspondiente a su cédula profesional debidamente registrada ante la autoridad competente, así como del documento con el que se identifica plenamente (pues debe tenerse presente que actualmente existe un formato de cédula profesional que se emite en línea y no contiene imagen fotográfica de la persona).

- El momento en que el órgano de jurisdicción penal cuestiona al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de Sala, sobre si esos datos proporcionados por la persona que ejerce la defensa fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la realización de la audiencia, así como con las bases de datos relativas, destacando desde luego, el número de cédula profesional.

- La Corte también indicó que: "si durante el desarrollo de la audiencia inicial, que es la que aquí nos ocupa, o en la celebración de posteriores, el imputado decide libremente cambiar de defensor; quien en su lugar sea designado deberá exhibir la cédula profesional que lo acredite como licenciado en derecho, **lo cual igualmente deberá constar en el registro del expediente penal**";



párrafo de la ejecutoria en cita que lleva a este Tribunal Colegiado a sostener que en la hipótesis de que en el trámite del recurso de apelación la defensa de la parte imputada corra a cargo de una persona distinta de la que haya ejercido esa función durante la audiencia que dio materia a la resolución recurrida (ya sea la inicial, la intermedia o la de juicio), el órgano de apelación deberá cerciorarse plenamente de que ambos defensores contaban con cédula profesional de licenciado en derecho desde el inicio de su intervención; aspecto que podrá verificar por cualquier medio a su alcance, verbigracia, requiriendo esa información directamente a las partes, al aparato judicial, al Juez de primera instancia, o a las dependencias de gobierno que corresponda, empero, resulta inevitable que la información concerniente (número de cédula y número de registro ante la autoridad judicial del profesional respectivo) quede videograbada en la audiencia que al efecto se celebre. También es oportuno acotar que para el caso de que la cédula profesional no contenga fotografía de la persona que la utiliza, previamente a la audiencia, el aparato judicial deberá corroborar que sí se trata del mismo individuo, lo que podría hacer, verbigracia, cotejando la información con algún otro documento oficial (credencial de elector, pasaporte, entre otros).

Ahora bien, es importante resaltar que en la citada contradicción de tesis 405/2017, la Primera Sala no indicó la forma en que el órgano de apelación, o bien el tribunal de amparo, deben proceder cuando se percatan que en los registros de audio y video de la audiencia que da origen a la resolución recurrida, no consta esa verificación de la calidad de licenciado en derecho de la persona que fungió como defensor.

En efecto, la Primera Sala expuso cómo debe realizarse la identificación del defensor del imputado en una audiencia inicial (pudiéndose trasladar a las diversas audiencias del proceso penal), a efecto de que quede constancia, tanto en el audio y video, como en los registros de la causa penal, de que la persona a cargo de la defensa del imputado cuenta con cédula expedida por autoridad competente.

No obstante ello, en la contradicción de tesis de mérito, no se determinó la forma de actuar de la autoridad de segunda instancia cuando advierta que en la audiencia recurrida y que por tanto se sometió a su jurisdicción, no se actuó conforme a los lineamientos expuestos en tal contradicción de tesis.



En consecuencia, dado que no existe pronunciamiento al respecto, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que dicha actuación de la autoridad de segunda instancia deberá esclarecerse en esta ejecutoria, atendiendo, evidentemente a lo ya expuesto en párrafos precedentes, pero armonizándolo con el derecho a una impartición de justicia pronta, completa e imparcial.

Una primera solución podría ser que este tribunal concediera el amparo para que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado, y al momento de pronunciarse, anulara la audiencia recurrida y ordenara se fije fecha y hora para que se realice de nueva cuenta.

Sin embargo, se estima que ese efecto impactaría en el derecho del imputado a la impartición de justicia pronta, pues tratándose, por ejemplo, de una audiencia de juicio, tendría que citarse a una nueva audiencia, con un Juez de enjuiciamiento que no estuviese contaminado de los hechos materia de esa causa y posteriormente citar a todas las partes intervinientes para iniciar con esa etapa; lo que implicaría, además de dificultades de logística, un retraso considerable en la impartición de justicia, sin contar con las horas de audiencia que estaría ocupada una sala en un juzgado de oralidad y todo lo que ello representa.

De ahí que, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que ordenar que se realice de nueva cuenta la audiencia de juicio, debe ser la *ultima ratio* en juicios como el que nos ocupa.

Con base en ello, atendiendo al ya referido derecho de impartición de justicia pronta, completa e imparcial, para acatar la mencionada jurisprudencia 1a./J. 69/2019 (10a.), y que ello no implique anular una sentencia para que se realice de nueva cuenta toda la audiencia que le dio origen; se estima que la forma en que deberá actuar la alzada en casos en los que la autoridad de primera instancia no haya actuado como lo estipuló la Corte en el citado criterio, tiene que ser conforme a las herramientas procesales que le brinda el propio Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sobre esta cuestión, debe tenerse en cuenta que la constatación de la calidad de licenciado en derecho del defensor es una obligación del tribunal de



alzada, porque el artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales **le conmina a verificar que la resolución recurrida se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones a derechos de las partes.**

Asimismo, conviene mencionar que, a criterio de este tribunal, el artículo 476 del citado ordenamiento faculta al órgano de apelación para que, durante el trámite de la apelación, celebre audiencia en la que podrán aclararse las cuestiones necesarias para resolver el recurso.

Aunado a lo anterior, no puede perderse de vista que el diverso numeral 484 del código adjetivo autoriza el desahogo de pruebas en la segunda instancia, cuando tengan, entre otras finalidades, la de demostrar un defecto en el proceso, como sería la violación del derecho a la defensa proporcionada por un abogado.

Ahora bien, lo anterior **no quiere decir que la omisión de constatar los datos de la cédula profesional del defensor, lleve necesariamente a concluir que se violó el derecho del imputado a ser asistido por un letrado en derecho, y por tanto, que habría que repetir la audiencia de juicio en su integridad;** no, lo único que en realidad existe es una **infracción al deber de cerciorarse** que el debido proceso, sobre del cual descansa la regularidad de todo juicio, haya sido observado por el tribunal relativo en ese aspecto en específico (que la persona acusada fue asistida por un defensor profesional).

Por lo que, observando los principios de continuidad e inmediación que rigen al procedimiento acusatorio, así como el alto costo humano y económico que implica la celebración de audiencias orales, es posible sostener que **no existe razón jurídica para invalidar todo lo actuado ante un órgano jurisdiccional acusatorio, en el caso en que la parte acusada sí haya sido asistida jurídicamente** por una persona que desde el inicio de su intervención contaba con cédula profesional para ejercer la profesión de licenciado en derecho.

Considerar lo contrario implicaría la repetición innecesaria de diligencias que posiblemente ya no podrían desahogarse; aunado a que tampoco podría exigirse a los Jueces de primera instancia (de Control o de Enjuiciamiento) que repusieran su procedimiento sólo para realizar esa verificación, pues la nueva



resolución que emitieran después de ello, ya no satisfaría la necesidad de que el operador jurídico tenga presente la totalidad de los argumentos y elementos de prueba ofrecidos por las partes al momento de tomar su decisión (inmediación).

En consecuencia, este tribunal considera que la forma en que amerita enmendarse la infracción al deber de cerciorarse que el proceso penal se haya verificado sobre una base sólida de respeto al debido proceso (en el caso, atinente al derecho de defensa adecuada de la parte acusada), es que durante el trámite de la apelación:

1) El tribunal de apelación dicte todas las medidas pertinentes para obtener la información de la cédula profesional de licenciado en derecho respecto de todas las personas que hayan fungido como defensores de la parte acusada en ambas instancias (acotado a la etapa que generó la resolución recurrida, **en el caso concreto la etapa de juicio oral** y su apelación), para lo cual podrá requerir a las partes, al aparato judicial, al órgano jurisdiccional de primera instancia e incluso girar oficios a las dependencias de gobierno respectivas; en la inteligencia de que en caso de que la cédula profesional relativa no contenga fotografía de la persona a favor de quien se expidió, será necesario cotejar los datos con algún otro documento oficial, verbigracia, credencial para votar con fotografía o pasaporte.

2) Adicionalmente, el tribunal de alzada deberá considerar de manera oficiosa que es pertinente celebrar audiencia aclaratoria de agravios, en la cual deberá reflejarse oralmente el resultado de esa investigación, dando la posibilidad de ejercer el contradictorio, en los términos fijados en párrafos previos de este fallo.

Corolario de lo anterior, en atención a los hechos de cada caso en particular, como se anunció, debe considerarse que se violó en perjuicio del quejoso su derecho fundamental al debido proceso, porque la autoridad responsable omitió verificar la calidad de licenciada en derecho de la persona que fungió como su defensor –sin prejuzgar acerca de ello–, con lo cual dejó de satisfacer lo previsto por el artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales,



que conmina al tribunal de segunda instancia a verificar que la resolución recurrida se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones a derechos de las partes; lo que deberá enmendarse concediendo al sentenciado la protección constitucional solicitada, para los efectos que más adelante se indicarán.

En mérito de lo anterior, al suplir la deficiencia de la queja expresada por el quejoso, en los términos que indica el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, se concede el amparo y protección de la Justicia Federal que solicitó, para el efecto de que el Magistrado de la Sala Penal correspondiente, **emita un auto** en el que:

A1. Deje insubsistente la sentencia de apelación (acto reclamado).

A2. Ordene la reposición del procedimiento **de segunda instancia** hasta el acuerdo de radicación, dejándolo sin efectos únicamente en la parte en la que dejó el asunto en estado de resolución.

A3. Dicte las medidas necesarias para **verificar plenamente** la calidad de licenciado en derecho con cédula profesional debidamente registrada ante la instancia correspondiente, de la persona que fungió como defensor del quejoso (en ambas instancias, acotado en este caso al procedimiento ordinario y su apelación), lo cual podrá hacer, de manera enunciativa y no limitativa: requiriendo esa información a las partes, al aparato judicial, al órgano jurisdiccional de primera instancia, girando oficios a las dependencias de gobierno respectivas, como podría ser la Dirección General de Profesiones, e incluso certificando la consulta a las bases de datos públicas que se encuentran en las páginas de Internet oficiales de esas instituciones; desde luego teniendo en cuenta que en la hipótesis de que la cédula profesional o la información obtenida no cuenten con fotografía que permita identificar a la persona a favor de la cual fue expedido el citado documento, también deberá instruir lo pertinente para clarificar plenamente esa correspondencia entre el individuo que compareció a la audiencia y la cédula profesional que autoriza el ejercicio de la profesión, verbi-gracia, requiriendo a los mismos sujetos mencionados supra-líneas u otros organismos, la credencial de elector para votar, el pasaporte o cualquier otro documento que le permita corroborar ese dato; en todo momento **privilegiando**



la solución pronta y expedita del conflicto, a fin de cumplir con los plazos establecidos en el ordenamiento adjetivo, tal como se indicará en el siguiente inciso.

A4. Señale fecha para celebrar la audiencia a que se refiere el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, dentro del plazo legal, pudiendo diferirla conforme a su prudente arbitrio únicamente en caso de ser estrictamente necesario para recabar la información que se menciona en el párrafo precedente; audiencia que de manera oficiosa deberá celebrar, en la que podrán desahogarse las pruebas que ofrezcan las partes (si es el caso), **exclusivamente** en relación con el tema relativo a la calidad de licenciado en derecho con cédula profesional de la persona o personas que fungieran como defensores del quejoso en ambas instancias (en este asunto acotado al procedimiento ordinario y su apelación) y además deberá reflejarse **oralmente** el resultado de la investigación oficiosa que llevó a cabo de acuerdo al punto anterior, dando la posibilidad de ejercer el contradictorio, en términos de lo analizado a lo largo de esta ejecutoria; en la inteligencia de que dicha audiencia podrá celebrarse con presencia o sin presencia de las partes, siempre que les haya notificado la fecha y motivo de su celebración.

Hecho lo anterior, podrá continuar el trámite del recurso de apelación conforme a lo señalado en la ley y, en su momento, emitirá la sentencia que en derecho corresponda con plenitud de jurisdicción, ya sea confirmando, modificando o revocando la resolución impugnada, o bien, reponiendo el procedimiento de primera instancia, teniendo en cuenta el resultado de la audiencia ya mencionada; ello **sin agravar la situación del quejoso**; tomando en consideración que, el recurso de apelación sometido a su potestad debe resolverse desde la perspectiva de la suplencia de la queja en su acepción amplia, acotada al procedimiento ordinario, conforme a los parámetros de interpretación constitucional fijados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que han sido mencionados en esta sentencia.

Finalmente, esta concesión habrá de hacerse extensiva a los actos de ejecución reclamados, por no haberse combatido por vicios propios.

B. Criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo ***.**



• Por demanda presentada ante la autoridad responsable, el nueve de agosto de dos mil diecinueve, (*****), solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra los actos que reclama de la Segunda Sala Colegiada en Materia Penal del honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, que estimó violatorios de los artículos 1o., 14, 16, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que hace consistir en la resolución de veintiocho de junio de dos mil diecinueve, dictada en el toca penal ***** que confirma la sentencia condenatoria de cuatro de junio de dos mil dieciocho, emitida en la carpeta de juicio oral 05/2018/JUICIO ORAL/PUEBLA por los delitos de homicidio calificado y feminicidio, previstos y sancionados por los artículos 312, 313, fracción I, inciso A), 323, 324, 325 y 331; así como 331 (sic), 338, fracción V, y 338 bis, respectivamente, concatenados con los diversos 13 y 21, fracción I, todos del Código Penal para el Estado de Puebla, en agravio de *****.

La sentencia de primer grado culminó con los puntos resolutivos siguientes: (se transcribe)

En tanto que la de segunda instancia contiene el siguiente punto resolutivo: (se transcribe)

• En contra de dicha resolución, (*****), por propio derecho, promovió demanda de amparo, misma que por acuerdo de veinte de agosto de dos mil diecinueve, la presidenta de este Tribunal Colegiado admitió a trámite.

El agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a este órgano colegiado, fue notificado de la admisión de la demanda mediante oficio II. ***** , quien formuló pedimento en el sentido de negar el amparo solicitado (fojas 74 a 77 del expediente de amparo); asimismo, según se desprende de las constancias glosadas al expediente de amparo, fueron emplazados como terceros interesados: agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación Especializada en Homicidios interviniente en el trámite del recurso de apelación ***** , licenciada María Magdalena Ortega Huerta; agente del Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación Especializada en Homicidios interviniente en el trámite del recurso de apelación ***** , Lic. Rubén



Ibáñez González; así como a *****, ambos de apellidos *****, hijos de la víctima quien en vida llevó el nombre de *****, de igual manera a, *****, en su calidad de asesores jurídicos.

Por lo que, el tres de septiembre de dos mil diecinueve, mediante escrito formulado por las partes terceros interesados *****, ambos de apellidos *****, hijos de la víctima quien llevó el nombre de *****, por propio derecho, se adhirieron al presente juicio de amparo el cual se admitió a trámite el cuatro de septiembre de dos mil diecinueve y, por ende, se le tuvo formulando amparo adhesivo.

Finalmente, por proveído de dos de septiembre de dos mil diecinueve, se turnó el asunto a la licenciada Silvia Galindo Andrade, Secretaria de Tribunal en funciones de Magistrada de Circuito, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

- En suplencia de la queja deficiente, prevista en el artículo 79, fracción III, inciso a), de la Ley de Amparo, este órgano colegiado, advierte que durante la tramitación de la causa penal, se vulneró el derecho fundamental del impetrante al debido proceso, lo que jurídicamente impacta su derecho de defensa adecuada, tutelado en el artículo 20, apartado A, fracción IX, constitucional, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

Ello es así, toda vez que el Tribunal Unitario de enjuiciamiento, con jurisdicción en la Región Judicial Centro, con sede en la ciudad de Puebla, integrado por el Juez Juan Carlos Malpica Aladro, no se cercioró de que el imputado haya sido asistido, durante la audiencia del juicio oral, por un licenciado en derecho o abogado titulado, **con cédula profesional**; circunstancia que afectó la defensa del impetrante y trascendió al resultado del fallo.

Vulnerando con ello, lo establecido en el artículo 20, apartado A) fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que no se respetó el derecho fundamental de adecuada defensa del implicado, lo que vulneró las formalidades esenciales del debido proceso.



Para mejor comprensión del asunto, se debe tener presente lo dispuesto en el artículo 20, apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido es el siguiente: (se transcribe)

Por su parte, los artículos 113, fracción XI y 115 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen lo que sigue –énfasis propio–: (se transcribe)

Partiendo de esa base, para demostrar la existencia del hecho en el cual se funda la violación procesal de mérito, resulta necesario destacar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido en reiteradas ocasiones que conforme lo dispuesto por el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho fundamental a una defensa adecuada, implica que la persona sujeta a proceso penal cuente con la asesoría de un profesional del derecho, esto es, por quien está habilitada para defender sus intereses, con conocimiento jurídico y suficiente.

Así, ese derecho fundamental a una defensa adecuada impone ciertos deberes al Estado, con el fin de respetar, proteger y garantizar su ejercicio efectivo, lo que implica entonces un deber de actuar consistente en informar al acusado el nombre de su acusador, los datos que obren en la causa, brindarle oportunidad de nombrar a un defensor, no impedirle que se entreviste de manera previa y en privado con él, que lo asista durante las diligencias, y en general, no impedir o boicotear el ejercicio de las cargas procesales que corresponden dentro del proceso penal para desvirtuar la acusación.

En atención a ese deber de actuar para garantizar el derecho a la defensa adecuada, se debe entre otras cuestiones, cerciorarse de que el imputado cuente con un defensor, público o privado que sea profesional en derecho, es decir, debe verificarse que el defensor efectivamente es licenciado o abogado titulado y que **se encuentra autorizado para ejercer legalmente dicha profesión**, debiendo acreditarse tal calidad con la **exhibición de la cédula profesional expedida por la autoridad legalmente competente**; así, las autoridades jurisdiccionales, deben exigir que los defensores demuestren dicha calidad, con la **exhibición de la cédula profesional de licenciado en derecho expedi-**



da por la autoridad legalmente competente y hacer constar esa circunstancia en la audiencia; y si ello no se hizo, implica una violación al derecho defensa adecuada.

El anterior criterio dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 69/2019 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, que dice como sigue –énfasis propio–:

"DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. **LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a una defensa técnica es respetado cuando el imputado es asistido por abogado titulado en cada una de las etapas que comprenden el procedimiento penal. En ese sentido, de conformidad con el artículo 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales, **es obligación del defensor acreditar ante el órgano jurisdiccional su calidad de licenciado en derecho, con la exhibición de la cédula profesional de licenciado en derecho expedida por la autoridad legalmente competente;** documento que debe registrar previamente al desahogo de la audiencia inicial, lo cual puede realizar de dos formas: a) en el centro de registro de cédulas profesionales correspondiente; o, b) ante el funcionario que según la ley tenga la obligación, previo al inicio de la audiencia, de recabar la información respectiva, lo que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, lo que se logra con la sola referencia que éste realiza al individualizarse, **refiriendo su número de cédula y registro,** cuestionando al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de sala, según lo denomine la correspondiente legislación aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia, destacando desde luego entre dichos datos, **el número de cédula** que corresponde a los licenciados en derecho que comparezcan con la calidad



de defensores del imputado, a efecto de que quede constancia en la videograbación de este hecho, ello en virtud de que es la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado."

Atento a lo anterior, de la revisión de los diez discos compactos, que contienen las videograbaciones de las audiencias celebradas en la carpeta judicial administrativa de juicio oral *****; constancias que se tienen a la vista y tienen el valor probatorio pleno, en términos de los artículos 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2o. de dicho ordenamiento legal.

Los discos versátiles digitales mencionados, se tienen por reproducidos. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 43/2013 (10a.),⁶ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "VIDEOGRABACIONES DE AUDIENCIAS CELEBRADAS EN PROCEDIMIENTOS PENALES DE CORTE ACUSATORIO Y ORAL CONTENIDAS EN ARCHIVOS INFORMÁTICOS ALMACENADOS EN UN DISCO VERSÁTIL DIGITAL (DVD). SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE LAS REMITE COMO ANEXO O SUSTENTO DE SU INFORME JUSTIFICADO ADQUIEREN LA NATURALEZA JURÍDICA DE PRUEBA DOCUMENTAL PÚBLICA, Y DEBEN TENERSE POR DESAHOGADAS SIN NECESIDAD DE UNA AUDIENCIA ESPECIAL."

Se advierte que el **cuatro de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la audiencia de apertura a juicio oral. A las **12:07:24**, el Juez pidió a las partes que se identificaran, por lo que después de hacerlo el fiscal y los asesores jurídicos de la parte ofendida, el Juez señaló: "... por parte de la defensa. Defensa: Su señoría, buenos días. Juez: Buenos días. Defensa: *****", abogada defensora particular del imputado ***** con datos de identificación, registro y domicilio para notificaciones ya debidamente proporcionados a la encargada de sala y obran en autos. Juez: Gracias, quien más nos acompaña ..." (Refiriéndose al presentado) (12:08:31).

⁶ Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 703.



El **once de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de audiencia de juicio oral, donde a las **10:26:55**, el Juez pidió la identificación de las partes, una vez que lo hicieron los fiscales y asesores jurídicos de la parte ofendida, refirió: "... por la defensa. Defensa: Buenos días su señoría. Juez: Buenos días, abogada. Defensa: *****", abogada defensora particular del hoy acusado ***** con datos de identificación y registro debidamente proporcionados en tiempo y forma a la encargada de Sala. Juez: Gracias, quién más nos acompaña ..." (Refiriéndose al presentado) (10:28:07).

El **catorce de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de audiencia de juicio oral, donde a las **10:14:38**, el Juez procedió a la individualización de los intervinientes, una vez que lo hicieron la representación social y el asesor jurídico de la parte ofendida, refirió: "... por la defensa. Defensa: Buenos días, señoría. Juez: Buenos días. Defensa: *****", abogada defensora particular de ***** acusado, con datos de identificación y registro ya proporcionados debidamente a la encargada de Sala. Juez: Gracias, su nombre, por favor ..." (Refiriéndose al presentado) (10:15:29).

El **quince de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de audiencia de juicio. Siendo las **11:14:41**, el Juez pidió a las partes que se identificaran, por lo que después de hacerlo los fiscales y asesores jurídicos de la parte ofendida, el Juez señaló: "... por la defensa. Defensa: *****", defensora particular del acusado ***** con datos de identificación y registro proporcionados debidamente a la encargada de sala; buenos días, señoría. Juez: Buenos días, gracias ..." (Refiriéndose al presentado) (11:15:52).

El **dieciséis de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de audiencia de juicio, donde a las **10:09:03**, el Juez pidió la identificación de las partes, una vez que lo hicieron los fiscales y los asesores jurídicos de la parte ofendida, refirió: "... por la defensa. Defensa: *****", abogada defensora particular del acusado ***** con datos de identificación y registro debidamente proporcionados a la encargada de Sala; buen día, señoría. Juez: Buenos días ..." (10:10:05).

El **diecisiete de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de audiencia de juicio, donde a las **10:22:22**, el Juez procedió a la indivi-



dualización de los intervinientes, una vez que lo hizo la representación social, el asesor jurídico y el ofendido, refirió: "... por la defensa. Defensa: *****", abogada defensora particular de ***** hoy acusado, con datos de identificación y registro debidamente proporcionados a la encargada de Sala; buenos días, señoría. Juez: Buenos días ..." (10:23:34).

El **dieciocho de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de la audiencia de juicio. Siendo las **10:12:46**, el Juez pidió a las partes que se identificaran, por lo que después de hacerlo los fiscales, asesores jurídicos y los ofendidos, el Juez señaló: "... defensa. Defensa: *****", abogada defensora particular del acusado ***** con datos de identificación y registro debidamente proporcionados a la encargada de Sala; buenos días, señoría. Juez: Buenos días ..." (10:14:10).

El **veintiuno de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la continuación de la audiencia de juicio, donde a las **17:15:57**, el Juez procedió a la individualización de los intervinientes, una vez que lo hicieron la representación social, los asesores jurídicos y los ofendidos, refirió: "... por la defensa. Defensa: Sí, señoría, *****", abogada defensora particular del acusado ***** con datos de identificación y registro ya debidamente proporcionados a la encargada de Sala; buenas tardes, señoría. Juez: Buenas tardes ..." (17:17:20).

El **veintiocho de mayo de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la audiencia de individualización de sanciones y de reparación del daño. Siendo las **11:08:01**, el Juez pidió a las partes que se identificaran, por lo que después de hacerlo los fiscales, el asesor jurídico y los ofendidos, el Juez señaló: "... por la defensa. Defensa: *****", abogada defensora particular de ***** con datos de identificación y registro debidamente proporcionados a la encargada de Sala; buenos días, señoría. Juez: Buenos días, gracias; quien más nos acompaña, gracias, su nombre por favor ..." (Refiriéndose al presentado) (11:09:13).

El **cuatro de junio de dos mil dieciocho**, se llevó a cabo la de audiencia de juicio oral de lectura y explicación de sentencia, donde a las **11:20:22**, el Juez procedió a la individualización de los intervinientes, una vez que lo hicieron la representación social y los ofendidos, refirió: "... por la defensa. Defensa: Sí señoría, *****", abogada defensora particular de ***** con datos de identificación y registro debidamente proporcionados a la encargada de Sala; bue-



nos días, señoría. Juez: Buenos días, quien nos acompaña ..." (Refiriéndose al presentado) (11:21:10).

Como se ve, pese a que la defensora privada del quejoso, señaló que los datos de identificación los había registrado previo a la audiencia en la administración de la Sala, es el caso que no hizo referencia al número de cédula en el desarrollo de la audiencia, a fin de que el Juez corroborara su calidad de **licenciada en derecho o abogada titulada con cédula profesional**, y cuestionara al auxiliar de Sala si los datos que proporcionó fueron cotejados con la respectiva identificación exhibida momentos previos a la audiencia.

De lo anterior, se colige que, en la especie, no se encuentra acreditado que la defensora que asistió al impetrante, en sede judicial, era **licenciada en derecho o abogada titulada con cédula profesional**, lo que implica necesariamente que el Juez de la causa incumplió con su deber de cerciorarse de que el inculcado fue asistido por un profesional en derecho.

Así las cosas, al no existir constancia en la videograbación que demuestre que la defensora privada que asistió al quejoso, en la celebración de la audiencia de juicio oral, sea licenciada en derecho o abogada titulada **con cédula profesional**, lo procedente es conceder a *********, el amparo y protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la autoridad responsable:

a) Deje insubsistente la sentencia reclamada, emitida el veintiocho de junio de dos mil diecinueve, en el toca penal *********; hecho lo cual:

b) Ordene al Tribunal Unitario de enjuiciamiento, celebre otra audiencia, donde se cerciore que la defensora privada de *********, es licenciada en derecho o abogada titulada **con cédula profesional**, para lo cual deberá seguir los lineamientos establecidos en la jurisprudencia transcrita.

c) En el supuesto de que la persona que asistió al acusado como defensora no acredite ser licenciada en derecho por no contar con cédula profesional, deberá reponerse el juicio oral a partir de los alegatos de apertura con un Tribunal Unitario o Colegiado diverso, para lo cual deberá dar intervención al administrador general de los Juzgados de Oralidad para el trámite correspondiente.



No obsta a lo anterior, que la reposición aquí ordenada conlleve un alargamiento del proceso, pues tal circunstancia no constituye una razón suficiente para soslayar la violación procesal establecida, ya que el objetivo primordial de todo juzgador es la impartición de justicia mediante un fallo ajustado a derecho y para resolver es necesario que se empleen todos los elementos de convicción permitidos por la ley y que sean necesarios para conocer la verdad formal y material, más aun tomando en consideración que la **prerrogativa de defensa adecuada tiene mayor valor que la relativa a la brevedad del proceso**.

Es aplicable y comparte la tesis de rubro: "DEFENSA, GARANTÍA DE. TIENE PREFERENCIA SOBRE OTRAS GARANTÍAS DEL REO."⁷

Máxime que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el veintiocho de agosto de dos mil trece, el amparo directo en revisión *****; determinó que **la violación al derecho humano de defensa adecuada no puede concurrir con circunstancias que la convaliden**, de manera que transformen la realidad jurídicamente observable como si no hubiera acontecido.

Ello precisó, toda vez que la violación a ese derecho humano no debe su-
peditarse a actos posteriores que puedan interpretarse como el consentimiento

⁷ Jurisprudencia III.1o.P. J/13, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que se comparte, visible en la página novecientos ochenta, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, mayo de 2002, Novena Época, materia penal, de rubro y texto siguientes: "Si bien es cierto que la fracción VIII del apartado A del artículo 20 constitucional, señala que los acusados de algún delito serán juzgados antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no excede de dos años de prisión y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo, también lo es que si la defensa de un procesado ofrece en favor de éste diversas pruebas cuyo periodo de desahogo hace imposible que se dicte sentencia en los plazos que señala la mencionada fracción, es claro que deberán desahogarse las probanzas ofrecidas y admitidas, aun cuando se rebasen los términos ya señalados, dado que al estar frente a dos garantías consagradas por la Constitución en favor del gobernado, como son las establecidas en las fracciones V y VIII del ya mencionado apartado A del artículo 20 de la Carta Magna, y debiendo anteponer unas a las otras, lógicamente deberán prevalecer las que favorezcan más a dicho gobernado, es decir, las de audiencia y defensa sobre la de pronta impartición de justicia, pues lo contrario acarrearía graves perjuicios en contra de éste, al verse compelido a ajustar su defensa al corto tiempo de que dispondría para ello, de acuerdo con la mencionada fracción VIII del apartado y artículo constitucional aludidos, lo que implicaría una verdadera denegación de justicia."



o superación de la actuación contraria a derecho y que dejó en estado de indefensión al imputado.

Así las cosas, toda vez que ha quedado evidenciada la violación de carácter procedimental, se hace innecesario el estudio de los motivos de inconformidad aducidos por el quejoso; ello, en términos de la jurisprudencia 168, sustentada por la otrora Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 113, Tomo VI, materia común, Parte SCJN, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* 1917-1995, Quinta Época, de rubro y texto siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. CUANDO SU ESTUDIO ES INNECESARIO." (se transcribe)

C. Criterio contendiente sustentado por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, al resolver el amparo directo *** (cuaderno de auxiliar *****).**

- Por escrito presentado el siete de septiembre de dos mil dieciocho ante la Oficialía de Partes de la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Morelos, *****, por propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos siguientes: (se transcribe)

La parte quejosa estimó como derechos fundamentales vulnerados en su perjuicio los contenidos en los artículos 1o., 14, 16, 17 y 20, apartado A, fracciones I, V, VIII y IX; apartado B, fracciones I y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Correspondió conocer de la demanda al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, con residencia en Cuernavaca, Morelos, el que por acuerdo de ocho de octubre de dos mil dieciocho (fojas 108 a 110 de la contienda constitucional), admitió a trámite, ordenó registrar y formar el expediente *****, tuvo por emplazados como terceros interesados a ***** y al agente del Ministerio Público adscrita a la Fiscalía de Robo de Vehículos de la Fiscalía General del Estado de Morelos, y dio la in-



tervención que legalmente le corresponde a la representación social de la Federación de su adscripción, de quien no obra agregado pedimento alguno. En diverso pronunciamiento de catorce de enero de dos mil diecinueve, se ordenó turnar el asunto a ponencia para los efectos que señala el artículo 183 de la Ley de Amparo.

- Por acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecinueve, este Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, recibió el asunto de mérito y se avocó al conocimiento de éste, ordenó formar el expediente auxiliar 50/2019 y, por último, lo turnó al ponente Magistrado Juan Pablo Rivera Juárez, para la formulación del proyecto de sentencia respectivo.

- Para mejor comprensión del asunto, es menester relatar los siguientes antecedentes del acto reclamado:

I. El treinta y uno de diciembre de dos mil trece, el Juez de Primera Instancia de Control de Juicio Oral y de Ejecución del Estado, con residencia en Cuernavaca, Morelos, emitió el auto de apertura de juicio oral, en contra de ***** , por el delito de robo de vehículo automotor agravado, previsto y sancionado por el artículo 176, fracción XI, del Código Penal en el Estado de Morelos, en agravio de ***** .

II. El veintiséis de mayo de dos mil catorce, los Jueces del Tribunal Oral del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, emitieron la sentencia correspondiente, misma que concluyó con los puntos resolutivos siguientes: (se transcribe)

III. Inconforme con dicha determinación, el sentenciado por conducto de su defensor público, presentó recurso de casación en contra de la sentencia dictada el veintiséis de mayo de dos mil catorce, del que tuvo conocimiento la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, con residencia en Cuernavaca, misma que lo registró con el número ***** , el cual fue resuelto el veintidós de agosto de dicho año, cuyos puntos resolutivos son los siguientes: (se transcribe)

Determinación ésta que constituye el acto reclamado en el presente juicio de amparo.



- Como se adelantó, en suplencia de la queja deficiente, este tribunal advierte que durante el procedimiento del juicio oral, se cometieron infracciones a los derechos humanos del peticionario de amparo que derivaron en perjuicio de su defensa, no apreciadas por la responsable, de manera fundamental la inadecuada defensa técnica.

A efecto de sustentar lo anterior, es preciso destacar el contenido de los numerales 1o., 14 y 20, apartado A, fracción IX, constitucionales; 8.2, incisos d) y e), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 14.3, incisos b) y d), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 170 y 173 de la Ley de Amparo, que citan: (se transcribe)

De las porciones normativas antes transcritas se destaca la premisa fundamental para los tribunales que conozcan del juicio de amparo en la vía directa, examinar si existen violaciones al procedimiento y, en su caso, constatar si trascendieron al resultado del fallo; pues, de actualizarse una violación de tal naturaleza, se debe conceder el amparo a fin de que sea subsanada.

Así, este órgano de control constitucional estima que, en el juicio natural, se violaron las leyes del procedimiento, de tal manera que se dejó al ahora quejoso en estado de indefensión, por lo que amerita su reposición, de acuerdo a las consideraciones que a continuación se expresan:

En efecto, en el particular, la sentencia reclamada es violatoria del derecho fundamental de debido proceso, consagrado en el artículo 14, con relación al diverso de adecuada defensa establecido en el numeral 20, apartado B, fracción VIII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, a efecto de otorgar seguridad jurídica al solicitante de la protección constitucional, se debe reponer el procedimiento del juicio oral desde la etapa intermedia.

Lo anterior es así, porque como se anticipó, es criterio definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la suplencia de la queja deficiente en los juicios de amparo en materia penal tiene como finalidad proporcionar seguridad jurídica a la parte quejosa, cuyo acto reclamado sea tendente a afectar su libertad personal; circunstancia que vincula al juzgador de amparo para que al



ejercerla otorgue al imputado o sentenciado, la seguridad de que es legal la resolución reclamada, independientemente de que el sentido de la resolución pronunciada en el juicio de garantías, o en la tramitación y resolución de los recursos establecidos en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, favorezcan o no al quejoso o recurrente.

Se invoca al respecto, la jurisprudencia 2a./J. 26/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, marzo de dos mil ocho, página 242, Novena Época, de rubro y texto:

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. CONSISTE EN EXAMINAR CUESTIONES NO PROPUESTAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE RESULTEN FAVORABLES A QUIEN SE SUPLE." (se transcribe)

Ahora bien, de las constancias de autos, se advierte que en el procedimiento de donde emana la sentencia reclamada, no se cumplieron cabalmente sus formalidades esenciales; las cuales son señaladas en el artículo 14 de la Constitución Federal, donde en su párrafo segundo, se establece el derecho fundamental de audiencia; la que involucra a su vez, cuatro aspectos fundamentales –derechos–; a saber:

1. Que la privación se realice mediante juicio, esto es, a través de un procedimiento que se efectúa ante órgano facultado; además, tal procedimiento conlleva una serie de etapas que concluyen en la resolución que dirime la controversia.

2. El juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos; entendidos éstos no sólo por los órganos que pertenezcan al poder judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia.

3. En el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, que se manifiestan principalmente en el derecho de defensa y en la facultad de aportar pruebas.



4. Que la privación se realice conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Lo anterior, se traduce en una obligación que, con las salvedades establecidas por la propia constitución y la jurisprudencia, las autoridades del Estado deben cumplir, en el sentido de abstenerse de cometer actos que mermen determinados bienes de los gobernados sin que se satisfaga el derecho fundamental de audiencia.

Así, en el juicio previo a que se tiene derecho antes de que proceda un acto de privación, deben observarse las llamadas formalidades esenciales del procedimiento, que conforme al criterio de nuestro Máximo Tribunal del País, consisten en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque su defensa; la posibilidad de alegar y el dictado de la resolución que dirima las cuestiones debatidas; todo lo cual, conlleva a garantizar una adecuada y oportuna defensa.

Lo anterior se sustenta en la 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*, diciembre de mil novecientos noventa y cinco, página 133, materias constitucional y común, Novena Época, de rubro y texto: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO." (se transcribe)

Aunado a ello, es derecho del imputado, elevado a rango constitucional, en términos del artículo 20, apartado B, fracción VIII, de nuestra Carta Fundamental, tener la posibilidad de nombrar defensor que lo asista; en la inteligencia que tal derecho comprende que su defensor comparezca desde el inicio y en todos los actos del proceso; el cual, no puede estimarse concluido sino hasta la ejecución de la eventual sentencia, según lo dispone el numeral 7o. del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, respecto a la defensa técnica, en el sentido de que desde el momento de su detención o comparecencia ante la autoridad policial, ministerial o judicial y hasta el final de la ejecución de la sanción que se imponga en una sentencia de orden penal, el imputado



tendrá derecho a ser asistido y defendido por un abogado, con cédula profesional debidamente registrada; pudiendo elegir uno particular libremente, y si no quiere o no puede se le asignará uno de oficio.

El derecho a la defensa técnica es irrenunciable y su violación producirá la nulidad absoluta de las actuaciones que se realicen a partir de ese momento, se integra a éste, el derecho del imputado a entrevistarse personal, libre y privadamente con su defensor, la disposición del tiempo y de los medios adecuados para preparar su defensa.

De tal manera que, el imputado o acusado tiene derecho a designar defensor, quien comparecerá en todos los actos del proceso. Asimismo, dicha garantía tiene como complemento esencial que la defensa que realice el defensor designado se traduzca no sólo en su presencia física, sino que ejerza actos tendentes a preservar los derechos del imputado, de tal manera que revele una actuación eficaz.

Ilustra lo anterior la tesis P. XII/2014 (10a.), emitida por el Pleno del Máximo Tribunal del País, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de dos mil catorce, materia constitucional, página 413, Décima Época «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas», cuyos título, subtítulo y contenido son del tenor siguiente:

"DEFENSA ADECUADA DEL INCULPADO EN UN PROCESO PENAL. SE GARANTIZA CUANDO LA PROPORCIONA UNA PERSONA CON CONOCIMIENTOS TÉCNICOS EN DERECHO, SUFICIENTES PARA ACTUAR DILIGENTEMENTE CON EL FIN DE PROTEGER LAS GARANTÍAS PROCESALES DEL ACUSADO Y EVITAR QUE SUS DERECHOS SE VEAN LESIONADOS." (se transcribe)

Así, es incuestionable que, la defensa técnica de todo imputado o sentenciado, se debe encaminar a una actuación eficaz en el cumplimiento del cargo conferido, mediante la exteriorización de actos tendentes a demostrar la defensa de su patrocinado, lo cual, logrará siempre que se hagan valer los argumentos jurídicos oportunos, se asista a las diligencias respectivas, se oferten las pruebas



idóneas, se hagan valer con oportunidad los medios de impugnación respectivos, y se vigile que el proceso tenga un desarrollo por sus cauces legales; con todo lo cual, evitará dejar en estado de indefensión a su patrocinado, en estricto apego al derecho fundamental de defensa adecuada inserto en el dispositivo 20 constitucional.

Ahora, es menester destacar el contenido del artículo 24 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, que establece:

"Artículo 24. La autoridad judicial que constate un defecto formal saneable en cualquier etapa, recurso o instancia, lo comunicará al interesado y le otorgará un plazo para corregirlo, el cual no será mayor de tres días. Si el defecto formal no se corrige en el plazo conferido, resolverá lo correspondiente. El Juez en ningún caso podrá suplir las omisiones de fondo en que hubiere incurrido el Ministerio Público.

"La autoridad judicial podrá corregir en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, los errores puramente formales contenidos en sus actuaciones o resoluciones, respetando siempre los derechos y garantías de los intervinientes ..."

Asimismo, es obligación de los Jueces de oralidad, según el artículo 24 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, sanear los defectos formales en cualquier etapa, recurso o instancia, para lo cual, deberá comunicarlo al interesado, a quien le otorgará plazo para corregirlo.

Contravenir lo anterior, implica considerar que la defensa ineficaz, así como, la omisión por parte de los Jueces de prevenir al imputado para que, en su caso, subsane algún defecto de carácter formal, importa violaciones a las leyes del procedimiento que dejan al imputado sin defensa y, por ende, la de los derechos fundamentales que consagran, entre otros, los ordinales 20, apartado B, en su fracción VIII, de nuestra Constitución General de la República, y 14 del propio ordenamiento, a saber: de defensa adecuada y debido proceso.

Derecho fundamental de defensa adecuada que se encuentra correlacionado en diversos preceptos del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, como lo son el 6o., 7o., 128, fracción IV y 138 que citan:



"Artículo 6o. Inviolabilidad de la defensa.

"La defensa es un derecho inviolable en toda etapa del procedimiento. Corresponde a los elementos de los cuerpos policiacos, al Ministerio Público y a los Jueces, garantizarla sin preferencias ni desigualdades.

"Toda autoridad que intervenga en los actos iniciales del proceso deberá velar porque el imputado conozca de inmediato y de forma oral, los derechos que, en esa condición, prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Con las excepciones previstas en este código, el imputado tendrá derecho a intervenir personalmente en los actos procesales que incorporen elementos de prueba y a formular las peticiones y observaciones que considere oportunas, siempre y cuando no se perjudique el curso normal del proceso, en cuyo caso, el Juez podrá hacer valer los medios de apremio que considere pertinentes.

"Cuando el imputado esté privado de su libertad, el encargado de custodiarlo comunicará al Juez o al tribunal, en forma inmediata, las peticiones u observaciones que aquel formule, y le asegurará la comunicación con su defensor. La falta de esta comunicación imputable a alguna autoridad se sancionará por las leyes respectivas."

"Artículo 7o. Defensa técnica.

"Desde el momento de su detención o comparecencia ante la policía, el Ministerio Público o la autoridad judicial y hasta el fin de la ejecución de la sentencia que imponga una sanción penal, el imputado tendrá derecho a ser asistido y defendido por un abogado, con cédula profesional debidamente registrada. Para tales efectos, podrá elegir libremente a un defensor particular; si no quiere o no puede, se le asignará uno de oficio.

"El derecho a la defensa técnica es irrenunciable y su violación producirá la nulidad absoluta de las actuaciones que se realicen a partir de ese momento.



"Integra el derecho a la defensa, el derecho del imputado a entrevistarse personal, libre y privadamente con su defensor y a disponer del tiempo y de los medios adecuados para preparar su defensa. El derecho del imputado a entrevistarse con su defensor será inviolable y no podrá alegarse, para restringir este derecho, la seguridad de los centros penitenciarios, el orden público o cualquier otro motivo.

"Los derechos y facultades del imputado podrán ser ejercidos directamente por el defensor, salvo aquéllos de carácter personal o cuando exista una limitación a la representación legal o prohibición en la ley. ..."

"Artículo 128. Derechos del imputado.

"Además de los previstos en la Constitución General de la República, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y otras leyes secundarias que de aquellas emanen, el imputado tendrá los siguientes derechos:

"I. ...

"IV. Ser asistido desde el momento de su detención o comparecencia ante la policía, el Ministerio Público o la autoridad judicial, por el defensor que designe él, sus parientes o la agrupación a la que se comunicó su captura y, en su defecto, por un defensor público, así como a reunirse con su defensor en estricta confidencialidad."

"Artículo 138. Nombramiento de defensor.

"Antes de que el imputado declare sobre los hechos, se requerirá el nombramiento de un defensor para que lo asista, en caso de no tenerlo, se le informará que puede exigir su presencia y consultar con él todo lo relacionado con su defensa. En ese caso, si no está presente el defensor, se le dará aviso inmediato por cualquier medio para que comparezca. De no ser nombrado defensor, hallado el designado, o éste no comparece, se le asignará inmediatamente un defensor público, al que se le dará tiempo suficiente para imponerse de la causa ..."



De los preceptos antes destacados, se advierte que, en esencia, se reconoce como derecho fundamental del imputado en el sistema de justicia penal acusatorio y oral, la asesoría técnica de un defensor que lo asista desde antes de que rinda declaración y hasta la ejecución de la eventual sentencia, el cual contará con cédula profesional debidamente registrada, así como, la inviolabilidad de ese derecho por parte de los juzgadores en cualquier etapa del procedimiento.

Por otra parte, el Máximo Tribunal determinó,⁸ que es deber de las autoridades jurisdiccionales e investigadoras de cerciorarse, en aras de tutelarlos efectivamente, de que el defensor que patrocina al acusado es licenciado en derecho, para lo cual, deben exigir que los defensores demuestren que son abogados y hacer constar esa circunstancia en el expediente; y, en caso de que esto no ocurra, se actualiza una violación a los deberes asociados con el derecho de defensa adecuada.

De ahí que la omisión de cerciorarse si el imputado estuvo asistido durante el proceso penal implica violación al derecho de defensa adecuada.

Ello es así, toda vez que los inculcados deben contar con una defensa técnica y profesional que aprecie lo que jurídicamente le es conveniente, por lo que, en todo momento, debe estar asistido por un profesional en derecho a fin de otorgar una real y efectiva asistencia legal y con ello proteger y garantizar el ejercicio efectivo de la defensa adecuada.

Sin que la capacidad técnica del defensor pueda simplemente presumirse por el sólo hecho que en las audiencias se asiente que quien asiste al inculcado es defensor público, pues en cumplimiento al derecho que se le atribuye, debe quedar total y plenamente acreditado tal extremo, sin que pueda bajo ninguna

⁸ Amparos directos 8/2008, 9/2008 y 10/2008 aprobados por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en agosto de dos mil nueve y los amparos directos en revisión 2886/2012, aprobado por el Pleno del Tribunal Supremo en junio de dos mil trece, 3048/2014, aprobado en agosto de dos mil dieciséis, 3250/2013 aprobado en septiembre de dos mil catorce, y 844/2014, aprobado en septiembre de dos mil dieciséis por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



circunstancia sujetarse a presunciones, ya que la asistencia proporcionada por una persona que no tenga la calidad jurídica de abogado, en cualquier etapa procedimental constituye una violación al derecho de defensa adecuada al imputado.

Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada 1a. CCCXXVIII/2015 (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 24, Tomo I, noviembre de dos mil quince, página 966, materia constitucional, Décima Época «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas», que establece: "DEFENSA TÉCNICA. NO DEBE PRESUMIRSE POR EL HECHO DE QUE SE ASIENTE EN LA DECLARACIÓN MINISTERIAL DE UN INculpADO QUE QUIEN LO ASISTE ES DEFENSOR DE OFICIO, SI NO EXISTE SUSTENTO ALGUNO DE ESA CALIDAD." (se transcribe)

Criterios de la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, que son retomados y se robustecen en la tesis jurisprudencial 1a./J. 69/2019 (10a.), publicada el veinticinco de octubre de dos mil diecinueve, en la que la citada Sala del Máximo Tribunal, establece que el derecho a la defensa técnica por un licenciado en derecho se actualiza en la audiencia inicial del procedimiento penal acusatorio, con el registro previo de la cédula profesional ya sea en los sistemas de registro o ante los empleados judiciales designados para tal efecto, o con la simple mención que se haga en la audiencia respectiva de dichos datos, lo que deberá ser corroborado por el Juez de Control mediante el cuestionamiento que realice al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de la sala al respecto.

En efecto, en dicho criterio se destaca que acorde a la obligación del defensor designado de acreditar ante el órgano jurisdiccional, su calidad profesional, contemplada en el numeral 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se debe registrar la cédula profesional previamente al desahogo de la audiencia inicial, ya sea en el centro de registro de cédulas profesionales correspondiente; o, ante el funcionario que según la ley tenga la obligación de recabar la información respectiva.

Circunstancia que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, con la sola referencia que éste



realiza al individualizarse, refiriendo su número de cédula y registro, y con el cuestionamiento que el Juez realice al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de Sala, según lo denomine la correspondiente legislación aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia.

Debiendo destacar –desde luego– el número de cédula profesional que corresponda al licenciado en derecho que comparezca en calidad de defensor del imputado, a efecto de que quede constancia en la videograbación de este hecho, en virtud de que es la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado.

De la contradicción de tesis en comento se desprende que los criterios contendientes que dieron origen a la tesis jurisprudencial de referencia, el tema a dilucidar fue precisamente si era necesario o no que en audiencia videograbada se haga constar que la persona que representa al imputado, cuente con cédula profesional y que el Juez de Control verifique ese dato con el encargado de Sala.

Concluyendo la Primera Sala del Máximo Tribunal, que debe de quedar constancia de ello en la videograbación, en virtud de que se trata de la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado.

Criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que obra en la tesis jurisprudencial 1a./J. 69/2019 (10a.), publicada el viernes veinticinco de octubre de dos mil diecinueve a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 959, de título, subtítulo y texto siguientes:

"DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN



QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho a una defensa técnica es respetado cuando el imputado es asistido por abogado titulado en cada una de las etapas que comprenden el procedimiento penal. En ese sentido, de conformidad con el artículo 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es obligación del defensor acreditar ante el órgano jurisdiccional su calidad de licenciado en derecho, con la exhibición de la cédula profesional de licenciado en derecho expedida por la autoridad legalmente competente; documento que debe registrar previamente al desahogo de la audiencia inicial, lo cual puede realizar de dos formas: a) en el centro de registro de cédulas profesionales correspondiente; o, b) ante el funcionario que según la ley tenga la obligación, previo al inicio de la audiencia, de recabar la información respectiva, lo que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, lo que se logra con la sola referencia que éste realiza al individualizarse, refiriendo su número de cédula y registro, cuestionando al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de sala, según lo denomine la correspondiente legislación aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia, destacando desde luego entre dichos datos, el número de cédula que corresponde a los licenciados en derecho que comparezcan con la calidad de defensores del imputado, a efecto de que quede constancia en la videograbación de este hecho, ello en virtud de que es la primera diligencia en el proceso en la cual participa directamente el imputado."

Bajo esas consideraciones, este Tribunal Colegiado, advierte que en el juicio oral instaurado en contra del aquí quejoso ***** , se cometieron en su perjuicio infracciones a las leyes del procedimiento que derivaron en detrimento de su derecho a contar con una defensa técnica adecuada, en tanto que de la audiencia de debate celebrada el diecisiete de febrero de dos mil catorce y subsecuentes, relativas al desahogo de diversas probanzas y lo concerniente a los alegatos de clausura, se advierte que comparecieron en calidad de defensores públicos del imputado ***** , aquí quejoso, los ciudadanos ***** , mismos que se encuentran visibles en las audiencias de diecisiete de febrero de dos mil catorce, hora 11:14:50, veintiuno de febrero de dos mil catorce, hora 09:41:22, veinticinco de febrero de dos mil catorce 09:09:40, veintiséis de febre-



ro de dos mil catorce, 13:43:50, veintisiete de febrero de dos mil catorce, hora 13:31:50, en las cuales se individualizaron las partes y de donde no se advierte documento alguno con el cual acrediten ser licenciados en derecho y/o que su cédula profesional se encuentre registrada.

De lo anterior se advierte que, el tribunal de juicio oral no se cercioró que los defensores públicos del ahora quejoso contaran con cédula profesional que los acreditara como licenciados en derecho y como consecuencia, que les permitiera asistir al implicado en la sustanciación de la audiencia de debate de juicio oral, pues los defensores públicos que asistieron al aquí quejoso, sólo refirieron su nombre que ostentaban la calidad de defensores públicos; sin embargo, en ningún momento mencionaron contar con cédula profesional.

Circunstancia que trascendió al resultado del fallo en el presente asunto, pues no obran constancias de que las personas que asesoraron al imputado durante el desahogo de la audiencia de debate de juicio oral, sean abogados profesionales en derecho, esto es, con conocimientos técnicos en la rama jurídica suficientes para actuar de manera diligente con el fin de proteger las garantías procesales de aquél y evitar que sus derechos se vean lesionados; entonces, debe colegirse que careció de la asistencia de un defensor profesional.

Por tanto, es de concluirse que el acusado, no contó con una defensa técnica adecuada.

En las relatadas condiciones, al resultar fundado el concepto de violación en estudio, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a *****, en relación con el acto reclamado de la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, consistente en la sentencia de casación de veintidós de agosto de dos mil catorce, emitida dentro del recurso ***** de su índice, para los efectos siguientes:

- 1) Deje insubsistente la sentencia combatida.
- 2) Ordene la devolución de los autos al tribunal del juicio oral para que señale fecha y hora para la reposición del procedimiento a partir de la audiencia



de debate de juicio oral, para que con las formalidades de ley, al momento de individualizarse, las partes se cercioren que la persona que asistió a *****, como defensor público en la audiencia de debate de juicio oral sea licenciado en derecho, lo que acontecerá con el hecho de que el defensor haga referencia del número de cédula que lo acredite como profesional y con el cuestionamiento que el tribunal de juicio oral haga al encargado de Sala, respecto a si verificó que los datos proporcionados por el defensor público corresponden con la cédula profesional que detenta.

3) En el supuesto de que la persona que asistió al imputado como defensor público no acredite ser licenciado en derecho por no contar con cédula profesional, deberá dejar insubsistente el procedimiento, para que, en el caso de no contar con un defensor particular que asista al implicado en la audiencia, designe al defensor público de la adscripción, para lo cual, en ambos casos deberá cerciorarse en audiencia videograbada que la persona que lo asista cuenta con cédula profesional.

Lo que deberá quedar registrado en la videograbación en observancia de los principios que rigen el sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral; así como, los derechos humanos del imputado.

Además, deberá cerciorarse de que el implicado cuente con una defensa técnica en la audiencia de juicio oral.

4) Hecho lo anterior, el juicio se desahogue ante un tribunal de enjuiciamiento distinto al que ya intervino, en aras de privilegiar la inmediación y el principio de objetividad del órgano jurisdiccional, establecidos en las fracciones II y IV del apartado A del artículo 20 constitucional, y con libertad de jurisdicción dicte otra determinación que conforme a derecho corresponda.

Ante la conclusión alcanzada, se estima que no es momento para analizar los demás aspectos que combate la parte peticionaria del amparo relacionados con el fondo del asunto, debido a que con motivo de la presente concesión deberá quedar insubsistente la sentencia combatida y se repondrá el procedimiento, por lo que, el sentido del fallo y valoración de las pruebas podrían variar.



• Por lo anterior, la Justicia de la Unión ampara y protege a ***** , en relación con el acto reclamado a la Sala Auxiliar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

CUARTO.—Determinación sobre la existencia de la contradicción de tesis. Es necesario precisar que por "contradicción de tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis de rubro siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA."⁹

"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."¹⁰

Así, de acuerdo con lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúnan una serie de características formales o fácticas.

Para corroborar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una discrepancia en el proceso de interpretación que llevaron a cabo los órganos jurisdiccionales.

⁹ Tesis 1a./J. 129/2004, sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, enero de 2005, materia común, página 93, registro digital: 179633.

¹⁰ Tesis P./J. 72/2010, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7, registro digital: 164120.



En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –*no tanto los resultados que arrojen*– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –*no necesariamente contradictorias*–.

Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –*no en los resultados*– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a. Que los Tribunales Colegiados contendientes resolvieran alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que los ejercicios interpretativos respectivos se encuentren 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 dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

Con este *test* lo que se busca es detectar la existencia de criterios interpretativos discordantes, más allá de las particularidades de cada caso concreto.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, se analizan cuatro ejecutorias de amparo, sostenidas por tres distintos Tribunales Colegiados, generando dos bloques de criterios; el primer bloque está integrado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito; y el segundo bloque lo constituyen



el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región.

Así, del examen de los elementos que constituyen la presente contradicción de tesis, esta Primera Sala estima que sí se encuentran satisfechos los lineamientos previstos en dicho *test*.

En efecto, se considera que el **primero de los requisitos** se encuentran cumplido, en la medida que ambos grupos de Tribunales Colegiados contendientes en ejercicio de su arbitrio judicial, realizaron un análisis interpretativo encaminado a determinar, primero, si los juzgadores de primera instancia en la audiencia de **juicio oral**, tienen la obligación de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores y dejar constancia de ello; segundo, si la omisión de los juzgadores de primera instancia de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral, implica o no una violación al derecho de defensa adecuada; y tercero, los efectos que debe guardar la concesión del amparo directo cuando se advierta la omisión de los tribunales de alzada de atender la omisión de los juzgadores de primera instancia referida.

Por lo que hace al **segundo requisito**, también se estima cumplido, en virtud de que los Tribunales Colegiados sostuvieron posturas disímbricas al enfrentarse a una problemática jurídica con características similares, consistente en determinar, en primer lugar, si es correcto afirmar que la omisión de los juzgadores de primera instancia de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de **juicio oral**, implica una violación al derecho de defensa adecuada; y en segundo lugar, respecto a cuáles deben ser los **efectos que debe guardar la concesión del amparo directo** cuando se advierta la omisión de los tribunales de alzada de hacer la referida verificación.

Para corroborar las afirmaciones anteriores se estima conveniente traer a colación los criterios sostenidos por los tribunales contendientes, a saber:

El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito** al resolver los amparos directos *********, una vez delimitado el marco normativo, realizó un ejercicio de interpretación en relación con la diversa contradicción



de tesis 405/2017 y concluyó que los juzgadores tienen la obligación de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores, no sólo en la audiencia inicial sino también en la **audiencia de juicio oral**.

Una vez expuesto el producto de la interpretación previamente desarrollado, el tribunal contendiente realizó una interpretación de la naturaleza y alcance de la omisión de los juzgadores de primera instancia de verificar en audiencia la calidad de licenciado en derecho del defensor; sostuvo que la alzada incurrió en una violación de tipo procesal pero que esa "**omisión de constatar los datos de la cédula profesional del defensor, no lleva necesariamente a concluir que se violó el derecho del imputado a ser asistido por un letrado en derecho y, por tanto, que habría que repetir la audiencia de juicio en su integridad; no, lo único que en realidad existe es una infracción al deber de cerciorarse que el debido proceso, sobre del cual descansa la regularidad de todo juicio, haya sido observado por el tribunal relativo en ese aspecto en específico**".

Del resultado de la consideración referida, el Tribunal Colegiado realizó un ejercicio de interpretación del contenido y alcance de las disposiciones que regulan el recurso de apelación en el proceso penal, en específico de los artículos 476, 478, 479, 480 y 484 todos del Código Nacional de Procedimientos Penales; para **establecer los efectos** de la concesión de amparo al advertir, en suplencia de la queja, la desatención de los tribunales de alzada de pronunciarse respecto de la omisión incurrida por los juzgadores de primera instancia, de verificar en audiencia de juicio oral, la calidad de licenciado en derecho de los defensores.

En esa tesitura, se otorgaron los amparos respectivos, para los efectos de **reponer únicamente los procedimientos de segunda instancia**, –hasta el acuerdo de radicación– para enmendar el vicio procesal. De igual manera, determinó que el tribunal de alzada debe verificar la calidad de licenciado en derecho del defensor que participó en el juicio oral de conformidad con el artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales (en audiencia regulada por el artículo 476, párrafo segundo, del mismo instrumento), valorar las pruebas correspondientes, y con el resultado de ese ejercicio, actuar con libertad de jurisdicción (confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, u ordenar la reposición del acto que le dio origen).



En el segundo bloque de tribunales contendientes, tenemos lo resuelto por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito** y el **Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región**. Ambos tribunales, delimitaron el marco normativo que estimaron conveniente, y de igual manera al realizar un ejercicio de interpretación de lo resuelto en la diversa contradicción de tesis 405/2017, también llegaron a la conclusión que debe dársele una interpretación ampliada relativa a que los juzgadores tienen la obligación de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores, no sólo en la audiencia inicial sino también en la audiencia de juicio oral.

La línea argumentativa principal de ambos tribunales que constituyen este segundo bloque radicó en que la circunstancia relativa a que quien fungió como defensor de un imputado no registró o acreditó fehacientemente su calidad de licenciado en derecho **implica** una violación al derecho de defensa adecuada.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito adujo de manera expresa que dicha omisión **constituyó** una violación directa al derecho consagrado en el artículo 20 constitucional, apartado B, fracción VIII, es decir; al derecho de defensa adecuada.

Si bien ambos Tribunales Colegiados conforman el mismo bloque por identidad de criterios, el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, realizó una consideración adicional, esto es, que la omisión trascendió al resultado del fallo y que ésta **significó** que el quejoso careciera de la asistencia de un defensor profesional.

Por tanto, una vez generado el marco conceptual desarrollado, los Tribunales Colegiados concedieron el amparo para el efecto de **reponer el procedimiento hasta la audiencia de juicio oral** – con el propósito de enmendar la violación al derecho de defensa advertido.

Precisado lo anterior, ha quedado patente que las posturas de los Tribunales Colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones, dan como resultado la actualización del **tercer requisito**, por lo que procede la formulación de las siguientes preguntas:



(A) ¿La falta de acreditación de ser licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral, implica una violación al derecho de los imputados de defensa adecuada?

(B) ¿Qué efectos debe tener la sentencia en amparo directo cuando se acredite que el tribunal de alzada omitió verificar que el tribunal de enjuiciamiento no cotejó la calidad de licenciado en derecho del abogado defensor en la audiencia de juicio oral?

El planteamiento de ambas preguntas, así como sus respuestas guardan una relación de interdependencia y progresividad, toda vez que la respuesta a la segunda pregunta depende de la solución que dé respuesta a la primera. Es decir, para poder establecer los efectos que debe tener la sentencia de amparo directo ante una omisión del tribunal de alzada de verificar debidamente el cotejo de la calidad de licenciado en derecho que debe ostentar todo defensor; en primer lugar, es indispensable establecer si la falta de verificación de las credenciales del defensor en la audiencia de juicio oral, es por sí mismo violatorio del derecho fundamental a una defensa adecuada; pues dilucidar dicho planteamiento permite establecer si se debe reponer el proceso y hasta qué etapa del mismo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala considera que debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan a continuación.

Una vez sentados los capítulos y antecedentes previamente relatados, se estima conveniente fijar el punto de partida para generar la argumentación que dé respuesta a los cuestionamientos y que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esté en aptitud de imprimir los lineamientos ante la problemática jurídica presentada.

En primer lugar, debe reconocerse que la litis gira en torno principalmente a dos derechos, esto es, al derecho de defensa adecuada, así como el derecho al debido proceso que debe guardarse a cada justiciable.

En ese contexto, se estima conveniente avocarnos al estudio en un primer momento respecto a los elementos que circundan al derecho de defensa adecuada.



Previo a la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹¹ permitía que el imputado se defendiera por sí mismo, por medio de una persona de confianza, o bien por medio de un abogado defensor.

En el proceso legislativo de dicha reforma –dos mil ocho– el Congreso de la Unión decidió separarse de lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹² y al Pacto Internacional de Derechos Económicos,¹³ al restringir el universo de posibles defensores a sólo aquellos que sean licenciados en derecho,¹⁴ toda vez que la asistencia técnica es parte del derecho de defensa

¹¹ "Artículo 20. En todo proceso de orden penal, el inculcado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: A. Del inculcado: ...

"IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, **por sí, por abogado, o por persona de su confianza**. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."

¹² "Artículo 8. Garantías judiciales ...

"22. 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: ...

"d) derecho del inculcado de **defenderse personalmente** o de **ser asistido por un defensor de su elección** o de comunicarse libre y privadamente con su defensor."

¹³ "Artículo 14. ... 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: ...

"d) A hallarse presente en el proceso y a **defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección**; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo."

¹⁴ De la lectura de ambos preceptos convencionales referidos, se advierte que, en estos no se califica de manera formal la calidad de "licenciado en derecho que se debe ostentar", sino que, únicamente, exigen la participación de defensor. De igual manera, en aquellas regulaciones se permite la defensa por parte del propio imputado. No pasa inadvertido que la Corte Interamericana en casos como *Caso Hilaire, Constantine, Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago (Fondo, Reparaciones y Costas)*, o *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas)*; ha dicho que la defensa adecuada es un derecho fundamental; sin embargo, dicho derecho fundamental a su consideración no exige necesariamente que participe en la defensa un **licenciado en derecho**, es posible que participe un abogado (doctor en derecho, no licenciado), o simplemente una persona con conocimientos jurídicos que tenga la capacidad de ofrecer una defensa legal adecuada como se dijo en el *Caso Hilaire, Constantine, Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago, párrafo 152*.



adecuada.¹⁵ Razón por la que el artículo 20, apartado B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶ prevé el derecho fundamental de todos los imputados a ser defendidos por un abogado.¹⁷

Premisa desarrollada en múltiples precedentes emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los que se estima conveniente destacar los amparos directos en revisión 844/2014,¹⁸ 3048/2014¹⁹ y 3250/2015.²⁰ Precedentes en los que se consideró que la asistencia técnica proporcionada a los imputados debe ser por persona con calidad de licenciado en derecho; el caso contrario, constituye **por sí mismo** una violación al derecho de defensa adecuada.

¹⁵ Del diario de debates de esta reforma, así como de la exposición de motivos que la sustenta, es posible advertir que el legislador consideró a la defensa llevada a cabo por licenciado en derecho como un derecho fundamental; parte del núcleo esencial del derecho a una defensa adecuada. *Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, Proceso Legislativo, 18 de junio de 2008. Cuaderno de Apoyo. www.diputados.gob.mx/sedia/biblio7archivo7SAD-07-08.pdf (consultado 02/04/2020).*

¹⁶ **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e intermediación. ...

"B. De los derechos de toda persona imputada: ...

"VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el Juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera."

¹⁷ Una cuestión trascendente, sustentado por esta Suprema Corte de Justicia en los amparos directos en revisión 3044/2012 y 3111/2014, y como lo explica el doctrinario Alfredo Dagdug Kalife, radica en que el abogado **debe ser licenciado en derecho** y no únicamente tener un título académico de maestro o doctor, pues la ley exige que tenga patente para ejercer la profesión de abogado y ello única y exclusivamente, se da con el **título de licenciado en derecho**. *Dagdug, A., (2018), Manual de Derecho Procesal Penal*, Ciudad de México, México: Editorial Ubijus, página 118.

¹⁸ Amparo directo en revisión 844/2014, Sentencia de 7 de septiembre de 2016, resuelta por mayoría de tres votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (voto concurrente) y Norma Lucía Piña Hernández.

¹⁹ Amparo directo en revisión 3048/2014, Sentencia de 24 de agosto de 2016, resuelta por mayoría de tres votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) en contra del voto de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

²⁰ Amparo directo en revisión 3250/2015, Sentencia de 7 de septiembre de 2016, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga María Sánchez Cordero y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



El derecho de defensa en su acepción vigente acompaña a los imputados en todo momento del procedimiento penal, sin importar si es un defensor privado o de oficio, y sin importar las veces que el imputado decida cambiar de defensor. Conceptos que se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimiento Penales en sus artículos 17,²¹ 113,²² 115²³ y 118.²⁴

Precisado lo anterior, en líneas subsecuentes se desarrollarán los elementos que constituyen el derecho de debido proceso. Su fundamento principal encuentra su desarrollo en el artículo 14 constitucional.²⁵ En éste se establece la máxima

²¹ "Artículo 17. Derecho a una defensa y asesoría jurídica adecuada e inmediata La defensa es un derecho fundamental e irrenunciable que asiste a todo imputado, no obstante, deberá ejercerlo siempre con la asistencia de su defensor o a través de éste. El defensor deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional. Se entenderá por una defensa técnica, la que debe realizar el defensor particular que el imputado elija libremente o el defensor público que le corresponda, para que le asista desde su detención y a lo largo de todo el procedimiento, sin perjuicio de los actos de defensa material que el propio imputado pueda llevar a cabo. La víctima u ofendido tendrá derecho a contar con un asesor jurídico gratuito en cualquier etapa del procedimiento, en los términos de la legislación aplicable corresponde al órgano jurisdiccional velar sin preferencias ni desigualdades por la defensa adecuada y técnica del imputado."

²² "Artículo 113. Derechos del imputado. El imputado tendrá los siguientes derechos:...

"IV. A estar asistido de su defensor al momento de rendir su declaración, así como en cualquier otra actuación y a entrevistarse en privado previamente con él."

²³ "Artículo 115. Designación de defensor. El defensor podrá ser designado por el imputado desde el momento de su detención, mismo que deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado con cédula profesional. A falta de éste o ante la omisión de su designación, será nombrado el defensor público que corresponda. La intervención del defensor no menoscabará el derecho del imputado de intervenir, formular peticiones y hacer las manifestaciones que estime pertinentes."

²⁴ "Artículo 118. Nombramiento posterior durante el transcurso del procedimiento el imputado podrá designar a un nuevo defensor, sin embargo, hasta en tanto el nuevo defensor no comparezca a aceptar el cargo conferido, el órgano jurisdiccional o el Ministerio Público le designarán al imputado un defensor público, a fin de no dejarlo en estado de indefensión."

²⁵ "Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."



relativa a que nadie puede ser privado de su libertad, de sus posesiones o derechos, sin haber sido previamente oído y vencido en juicio.²⁶

A ese respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido al derecho de debido proceso como las formalidades esenciales del procedimiento, que se dividen en dos especies, el "núcleo duro" y el elenco de "garantías mínimo".

El núcleo duro contiene las garantías del debido proceso que permite que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen sus esferas jurídicas definitivamente, dichas garantías son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad.

Por su parte, el otro núcleo identificado como el "*elenco de garantías mínimos*" que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, incluye aquellas que corresponden a todas las personas pero también incluye a aquellas personas en estado de vulnerabilidad que requieren un refuerzo a su derecho y un trato diferenciado, como pudieran ser los grupos indígenas, que además del deber de estar asistidos por un licenciado en derecho, deberán estar acompañados de un intérprete.²⁷

En similar línea interpretativa la Corte Interamericana de Derechos Humanos, primordialmente de la interpretación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos la Corte IDH, ha establecido que el derecho

²⁶ Siguiendo doctrinario Eduardo Ferrer Mac-Gregor, puede decirse que el derecho al debido proceso "... es un derecho humano abierto de naturaleza procesal y alcances generales, que busca resolver de forma justa las controversias que se presentan ante las autoridades judiciales ...". Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "*Acceso a la justicia y debido proceso de los pueblos y comunidades indígenas a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*", *Op. Cit.*, supra nota 5, página 902.

²⁷ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 396, materia común «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas», registro digital: 2005716.



de **defensa adecuada**, se trata del conjunto de reglas que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad del Estado.²⁸ Conjunto de reglas que incluyen de manera destacada: ser oído con las debidas garantías por una autoridad estatal,²⁹ la existencia de un plazo razonable en la terminación de una causa,³⁰ que las sentencias sean recurribles³¹ y la existencia de reglas que permitan que en las investigaciones, se conozca la verdad.³²

El derecho de **debido proceso**, para el proceso penal, se ve cristalizado en el Código Nacional de Procedimientos Penales. De la lectura de su artículo segundo es posible advertir que dicho ordenamiento se enfoca en generar normas adjetivas para contribuir y asegurar el acceso a la justicia, toda vez que se concentra en definir reglas que contribuyen a la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento.³³

En ese cuerpo normativo, se regula el derecho de notificación del inicio del procedimiento y de subsecuentes actuaciones,³⁴ las formas y momentos para poder

²⁸ Cf. Corte IDH, Opinión consultiva No. 18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados del 17 de septiembre de 2003, párrafo 123.

²⁹ Cf. Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, del 5 de agosto de 2008, párrafo 72; *Caso Bayarri Vs. Argentina*, del 30 de octubre de 2008, párrafo 101; y *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México* del 26 de noviembre de 2010, párrafo 140.

³⁰ Cf. Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*, del 2 de mayo de 2008, párrafo 97; Cf. Corte IDH, *Caso Caso Bulacio*, citado, párrafo 115.

³¹ *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, número 149, párrafo 171.

³² *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, número, 163, párrafo 193; *Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, número, 202, párrafo 124.

³³ "Artículo 2o. Objeto del código. Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

³⁴ Libro primero, título cuarto, capítulo quinto del Código Nacional de Procedimientos Penales.



defenderse, los medios de impugnación,³⁵ los plazos que pueden durar los procedimientos, las reglas de competencia de las autoridades,³⁶ la defensa técnica que debe tener todo imputado,³⁷ las formalidades de las audiencias y de los actos que repercutan a la esfera jurídica de los sujetos de derecho:³⁸ normativa que en conjunto con el resto de la disposiciones del propio código dan contenido a las formalidades esenciales del procedimiento.

Reflejados los elementos básicos del derecho de defensa y del debido proceso toca reflejar la interrelación que guardan estos dos derechos, pues el que una persona sea asistida por licenciado en derecho, da operatividad y contenido a las formalidades esenciales del procedimiento,³⁹ toda vez que el defensor podrá actuar después de haber estudiado la notificación del inicio del procedimiento, aportar pruebas, alegar y promover medios de impugnación, para llevar a cabo la defensa. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dichas formalidades garantizan, de igual manera, el derecho de defensa adecuada.⁴⁰

A ese respecto, esta Primera Sala ha sostenido el criterio que el derecho de defensa por licenciado en derecho forma parte de aquel "*elenco de garantías mínimo*"⁴¹ que debe tener toda persona para garantizar la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento y, por tanto, su derecho de debido proceso.

Asimismo, parte de la doctrina más destacada en el tema ha considerado que la eficacia y eficiencia que debe guardar todo proceso implica que el

³⁵ Libro segundo, título doceavo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

³⁶ Libro primero, título tercero del Código Nacional de Procedimientos Penales.

³⁷ "Artículo 17 del Código Nacional de Procedimientos Penales; Libro Primero, título quinto, capítulos tercero y cuarto del Código Nacional de Procedimientos Penales."

³⁸ Libro primero, título cuarto, capítulo segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

³⁹ Las formalidades esenciales del procedimiento, como previamente ha sido establecido son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad.

⁴⁰ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, materias constitucional y común, registro digital: 200234.

⁴¹ Definido previamente cuando se desarrolló el contenido del derecho de debido proceso.



respeto de meras fórmulas rituales para tener por satisfecho el derecho de debido proceso no basta, sino que se trata de un derecho que sólo se cumple cuando puede ejercerse el derecho de defensa de manera certera y efectiva.⁴²

En ese orden de ideas, tomando en consideración la característica de interdependencia que subyace a las interacciones entre los distintos derechos humanos,⁴³ este Alto Tribunal sostiene que la asistencia de defensa proporcionada que no tenga la calidad de licenciado en derecho, en cualquier etapa procedimental, no sólo constituye una violación al derecho de defensa del inculpado; sino que también representa una violación al derecho humano de debido proceso.⁴⁴

Precisado el marco normativo y conceptual del derecho de defensa y debido proceso, corresponde valorar y determinar el ejercicio de interpretación realizado por los tribunales contendientes en cuanto a la extensión dada en lo resuelto en la contradicción de tesis 405/2017 que en la **audiencia inicial** del procedimiento penal acusatorio, el defensor del imputado debe acreditar su calidad de licenciado en derecho con el registro previo de su cédula profesional en los sistemas de registro o ante los empleados judiciales designados para tal efecto; dicha acreditación debe de constar en la audiencia referida videograbada y el Juez de Control debe verificar y constatar que los datos son verídicos.⁴⁵

⁴² Bidart Campos, Germán, *Manual de la Constitución reformada*, T. II, Ediar, Buenos Aires, 1996, página 327; y Gozaíni, Alfredo, *El Debido proceso*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004, página 23; Monterisi, Ricardo y Rosales Cuello Ramiro, *El debido proceso legal y la interpretación del artículo 115 de la CN*. (A propósito del fallo de la CSJN en el Caso "Brusa"), JA 2004-II-511.

⁴³ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. ... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, **interdependencia**, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."

⁴⁴ Amparo directo en revisión 3250/2013, Sentencia de 7 de septiembre de 2016, resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga María Sánchez Cordero y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁴⁵ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 959. materia penal, registro digital: 2020892, título



En dicha contradicción de tesis, se generó un análisis sistemático de las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales que regulan tanto las obligaciones de los juzgadores como de los defensores para garantizar el derecho de defensa adecuada.

Se realizó un análisis de los artículos 17 y 133 del Código Nacional de Procedimientos Penales que reconocen expresamente el derecho fundamental de los quejosos de ser defendidos por licenciado en derecho con cédula profesional, en concatenación con los artículos 117 y 121 del mismo ordenamiento, que señalan la importancia de la actuación de los defensores para asegurar el debido proceso y, por tanto, la obligación de los juzgadores de certificar que el defensor esté presente en todas las audiencias.

De igual manera, en la contradicción referida, se dio cuenta con los artículos, 54 y 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales con el propósito de recordar que la calidad de defensor, se debe acreditar directamente ante el órgano jurisdiccional desde el inicio del procedimiento, y que previo a cualquier audiencia se hará una individualización de los participantes, haciendo énfasis en el registro de las cédulas de los defensores que asisten a las partes.

Dentro de la argumentación de fondo, se estableció que las actuaciones a realizarse en la **audiencia inicial** del proceso penal acusatorio, se refieren a múltiples actos jurídicos que repercuten en la esfera jurídica del imputado, sobre cuya generación debe participar necesariamente el defensor.

Por tanto, se concluyó que constituye una obligación del defensor del imputado acreditar su calidad de licenciado en derecho, lo que se logra con la exhibición de su cédula profesional expedida por la autoridad legalmente competente, al comienzo de la audiencia inicial.⁴⁶

y subtítulo: "DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA."

⁴⁶ Así se concluyó tras interpretar el artículo 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



Parte de los lineamientos dados fueron, que el acreditamiento puede darse de dos formas: a) acudiendo al centro de registro de cédulas profesionales correspondiente o, b) ante el asistente de constancias y registros del juzgado de control, quien –al inicio de la audiencia– recabará la información respectiva, lo que dará oportunidad al Juez de Control de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor. Esta verificación debe constar en la videograba- ción de la audiencia.

Expuesto lo anterior, esta Primera Sala estima que el discurso argumen- tativo y normativo, así como las conclusiones sustentadas en la referida contra- dicción de tesis, deben ser trasladadas a la **audiencia de juicio oral**.

No debemos olvidar que esta ampliación al criterio sustentado en la contra- dicción de tesis 405/2017, se debe al ejercicio de interpretación que hicieron cada uno de los tribunales contendientes, de ahí que sea necesaria su convali- dación en cada uno de sus puntos.

Lo anterior es así, pues la audiencia de juicio oral, así como la audiencia inicial se rige por la normativa desarrollada en la diversa contradicción de tesis, es decir: a su comienzo, también se deberán individualizar las partes;⁴⁷ el juz- gador debe asegurarse que esté presente el defensor del imputado; el defensor debe ser licenciado en derecho;⁴⁸ la audiencia debe ser desarrollada de forma oral y ser video grabada;⁴⁹ se rige por las formalidades esenciales del proce- dimiento y por los principios de publicidad, contradicción, concentración, conti- nuidad e inmediación, contemplados en el artículo 20 de la Constitución Política

⁴⁷ Código Nacional de Procedimientos Penales. "Artículo 54. Identificación de declarantes.

"Previo a cualquier audiencia, se llevará a cabo la identificación de toda persona que vaya a decla- rar, para lo cual deberá proporcionar su nombre, apellidos, edad y domicilio. Dicho registro lo llevará a cabo el personal auxiliar de la sala, dejando constancia de la manifestación expresa de la volun- tad del declarante de hacer públicos, o no, sus datos personales."

⁴⁸ Regulado en el libro primero, título quinto, capítulo cuarto del Código Nacional de Procedimientos Penales.

⁴⁹ Código Nacional de Procedimientos Penales. "Artículo 44. Oralidad de las actuaciones procesales. "Las audiencias se desarrollarán de forma oral, pudiendo auxiliarse las partes con documentos o con cualquier otro medio. En la práctica de las actuaciones procesales se utilizarán los medios técnicos disponibles que permitan darle mayor agilidad, exactitud y autenticidad a las mismas, sin perjuicio de conservar registro de lo acontecido."



de los Estados Unidos Mexicanos. Además, así como en la audiencia inicial, participa en su desarrollo el asistente de constancias y registros⁵⁰ y los Centros de Justicia Penal auxilian a los tribunales de enjuiciamiento para el control y registro de los defensores.⁵¹

En la audiencia de juicio oral, como en la audiencia inicial, la actuación del defensor es fundamental para asegurar el derecho de defensa adecuada, toda vez que éste a lo largo de la audiencia, tendrá la oportunidad de realizar alegatos de apertura, participar en el desahogo de las pruebas, pronunciarse respecto a una posible reclasificación jurídica propuesta por el Ministerio Público, generar alegatos de clausura.⁵² Dichas actuaciones repercuten de igual manera en la defensa del quejoso y constituyen ejemplos de la razón por la que un licenciado en derecho debe actuar como defensor en la audiencia de juicio oral.

Debe decirse también que la obligación de los defensores de exhibir su cédula profesional y de los juzgadores de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, representa una carga mínima para ambos actores, carga que a su vez tiene un resultado de gran envergadura: el respeto al derecho fundamental de ser defendido por licenciado en derecho.

En ese contexto de similitud de naturaleza, normativa aplicable y género de actuaciones que se realizan tanto en la audiencia inicial como en la audiencia de juicio oral, así como de la importancia que puede tener la simple tarea de verificar las credenciales de los defensores, esta Primera Sala estima que las consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 405/2017, deben ser aplicadas en la primera audiencia de juicio oral, o posteriores si durante su desarrollo se cambia de defensor.

⁵⁰ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 110.

⁵¹ Sistema Computarizado para el Registro Único de Profesionales del Derecho, ante los órganos jurisdiccionales, que tiene su fundamento en el título octavo, artículos 261 a 266 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se expide el similar que reglamenta la organización y funcionamiento del propio consejo.

⁵² Actuaciones reguladas en el libro segundo, título octavo del Código Nacional de Procedimientos Penales.



Puntualizada la determinación anterior, corresponde ahora ocuparnos del estudio de fondo, esto es, dar respuesta a las preguntas que se plantearon en el cuerpo de la presente resolución.

(A) ¿La falta de acreditación de ser licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral, implica una violación al derecho de los imputados de defensa adecuada?

De las normas jurídicas reguladas en el derecho positivo,⁵³ es posible advertir dos importantes categorías que contribuyen al funcionamiento y legitimación del ordenamiento jurídico: los derechos fundamentales y las garantías.

Los derechos fundamentales, cuyas características definitorias radican en su universalidad, indisponibilidad, inalienabilidad, inviolabilidad, intransigibilidad, su carácter personalísimo, así como su eficacia tanto horizontal como vertical;⁵⁴ de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones o prohibiciones.⁵⁵

En esa tesitura, es posible distinguir entre la expectativa propia que constituye el derecho fundamental, y las obligaciones o prohibiciones que existen para darle operatividad y funcionamiento.

En atención a dicha distinción, doctrinarios como el constitucionalista italiano Luigi Ferrajoli o el jurista Danilo Zolo, han hecho la diferenciación entre derechos fundamentales y garantías.⁵⁶ Las garantías que proponen y sobre las que esta Primera Sala realiza el presente estudio, constituyen normas jurídicas,

⁵³ Sin el propósito de realizar una tipología taxativa de ellas pues no es el objeto primario del presente asunto.

⁵⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), Declaración y Programa de Acción de Viena.

La eficacia vertical y horizontal se refiere a la posibilidad de exigir su respeto y cumplimiento tanto a los individuos (horizontal) como al Estado (vertical).

⁵⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos Fundamentales*, Editorial Trotta, 2007, página 39.

⁵⁶ D. Zolo, *la Cittadinanza*, 1999, página 33; Ferrajoli, Luigi, *Derechos Fundamentales*, Editorial Trotta, 2007.



cuya estructura responde a aquella de una regla,⁵⁷ y cuya única finalidad es maximizar la probabilidad de observar el cumplimiento irrestricto de los derechos fundamentales.⁵⁸

Esta misma distinción entre derecho y garantía (bajo la acepción antes descrita) ha sido sustentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en múltiples ocasiones.

En la sentencia *Salvador Chiriboga contra Ecuador*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que la adecuación a la normativa interna, para garantizar la plena observancia de los derechos fundamentales, implica la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichos derechos.⁵⁹

El mismo órgano internacional, en la sentencia *Castillo Petruzzi y otros contra Perú*, estableció la obligación de los Estados de crear normas para facilitar o permitir el ejercicio de derechos fundamentales.⁶⁰

De los anteriores casos y de la doctrina enunciada, debe concluirse que la violación a una regla que fue creada para maximizar la probabilidad de que se cumpla el derecho fundamental no implica que se violente este último, únicamente implica que no se puede asegurar que el derecho fundamental no fue violado.

Por lo anterior, esta Primera Sala estima correcto aseverar que una violación a la regla no incide en la observancia del derecho fundamental. La finalidad de

⁵⁷ Reglas cuyo carácter distintivo versa sobre la forma en que pueden ser cumplidas, se cumplen o no. A diferencia de los principios que constituyen criterios de maximización, sujetos a ser ponderados con otros principios.

⁵⁸ Ferrajoli, a su vez, hace una distinción entre garantías primarias y secundarias; las primarias se refieren a las prohibiciones y obligaciones que dan operatividad a los derechos fundamentales, las secundarias, se refieren a los instrumentos jurisdiccionales existentes para hacerlos valer. La presente sentencia se refiere a las primeras.

⁵⁹ Corte IDH. *Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador*. Excepción Preliminar y Fondo, sentencia del 6 mayo 2008, serie C. No. 179, párrafo 122.

⁶⁰ *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 mayo 1999, serie C. No. 52, párrafo 207.



las garantías es asegurar que los derechos se cumplan, sin embargo, incluso la inexistencia de las garantías no implica que ese derecho se viole, únicamente que su cumplimiento no está garantizado.

En el caso concreto, el derecho a una defensa adecuada en su vertiente de ser asistido por un defensor que sea licenciado en derecho es un derecho fundamental. A su vez, la obligación que tienen los Jueces de verificar las credenciales de los defensores en la audiencia de juicio oral es una **regla** que busca asegurar que el defensor sea licenciado en derecho.

En la tesis de jurisprudencia 1a./J. 12/2012 (9a.), esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó las obligaciones de los juzgadores para respetar el derecho de defensa adecuada. En lo conducente, en aquel precedente se estableció que el Juez respeta la defensa adecuada al asegurarse, con todos los medios legales a su alcance, que se satisfacen las condiciones que posibilitan la defensa adecuada, incluyendo, que el imputado sea asistido por un defensor.⁶¹ La tesis de referencia, establece textualmente lo siguiente:

"DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA. La garantía individual de defensa adecuada contenida en el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008) entraña una prohibición para el Estado consistente en no entorpecer el ejercicio del derecho de defensa del gobernado y un deber de actuar, en el sentido de informarle el nombre de su acusador, los datos que obren en la causa, brindarle la oportunidad de nombrar un defensor, no impedirle que se entreviste de manera previa y en privado con él y, en general, no impedir u obstaculizar el ejercicio de las cargas procesales que le corresponden dentro del proceso penal para desvirtuar la acusación del Ministerio Público. ... **Esto es, el Juez respeta la garantía de defensa adecuada:** (i) al no obstruir en su materialización (como ocurre cuando niega el derecho a

⁶¹ Tesis jurisprudencial (parcialmente superada en lo que no interesa al presente asunto), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo I, julio de 2012, página 433, materias constitucional y penal, registro digital: 160044.



una entrevista previa y en privado o interfiere y obstaculiza la participación efectiva del asesor) y (ii) **al tener que asegurarse, con todos los medios legales a su alcance, que se satisfacen las condiciones que posibilitan la defensa adecuada ...**"

Por tanto, la obligación de los Jueces de verificar las credenciales de los defensores en la audiencia de juicio oral representa un ejemplo de aquellas formas de "**respeto**" y "**medio legal**" al alcance de los juzgadores para hacer cumplir el derecho a ser defendido por un licenciado en derecho.

En ese orden de ideas, la función de la regla de verificación es que el Juez tenga elementos objetivos y ciertos de que el imputado se encuentra asistido por un profesional del derecho y salvaguardado el derecho fundamental de defensa adecuada.

Planteado el escenario jurídico, cuando las autoridades de amparo adviertan que el tribunal de alzada soslayó la omisión del juzgador de primera instancia de verificar en audiencia de juicio oral las credenciales del defensor, éstos deben tener en consideración que la violación al derecho de defensa adecuada no está demostrada en el juicio de amparo, sino que únicamente está demostrada una violación a su garantía, y conforme a esa premisa resolver. A continuación, se abordará dicha temática de manera detallada.

(B) ¿Qué efectos debe tener la sentencia en amparo directo cuando se acredite que el tribunal de alzada omitió verificar que el tribunal de enjuiciamiento no cotejó la calidad de licenciado en derecho del abogado defensor en la audiencia de juicio oral?

Con el propósito de delimitar los efectos que debe tener la concesión del amparo, se estima conveniente dividir su análisis en dos apartados, (I) se establecerá la obligación del tribunal de alzada de verificar las credenciales del defensor al momento del juicio; y, (II) se evidenciarán las consecuencias cuando sí se acredite la violación al derecho de defensa adecuada, o cuando se demuestre que sí es licenciado en derecho.



(1) *Primer efecto: la autoridad responsable debe verificar si el derecho fundamental fue afectado.*

Como ha quedado establecido, en la audiencia de juicio oral del procedimiento penal acusatorio, el defensor del imputado debe acreditar su calidad de licenciado en derecho y el Juez de Control debe verificar dicha actuación. Esa obligación constituye una garantía en forma de regla que permite aseverar que el derecho de ser defendido por licenciado en derecho fue respetado en la audiencia de juicio oral.

Si no se cumple, es decir, si el órgano jurisdiccional de primera instancia omite verificar las referidas credenciales del defensor en la audiencia de juicio oral, y posteriormente se emite una resolución acarreado el vicio o la irregularidad –en apelación– el tribunal de alzada se enfrenta a un vicio formal que debe ponderar si trasciende o no al fallo.

Ahora bien, dada la facultad y obligación del tribunal de alzada de actuar frente a un *error in procedendo*⁶² y en atención a la naturaleza de la omisión del tribunal de alzada, su actuación está regulada, en primer lugar por el artículo 481 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es decir, al tenor de la suplencia de la queja.

Efectivamente, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 311/2017, concluyó que debe armonizarse lo previsto en el artículo 481 con el 461, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales, para revelar la figura de la suplencia de la queja en las distintas etapas del proceso de apelación, pues ante la existencia de violaciones a derechos fundamentales, incluso ante la falta de agravios se deberá reparar la irregularidad.⁶³

⁶² *Error in procedendo* se refiere a los errores sobre las formalidades esenciales del procedimiento, distinto de los *errores in iudicando* que combaten el fondo de la resolución impugnada. La consecuencia de que se viole una formalidad esencial del procedimiento es la reposición total o parcial del proceso.

⁶³ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 732, materias constitucional y penal «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas», registro digital: 2019737.



En esa línea argumentativa, debe decirse que el tribunal de alzada está obligado a reparar las violaciones relacionadas con la omisión de verificar las credenciales del defensor. Para ese efecto, debe decirse que el momento para examinar o verificar, y en su caso reparar la violación, podrá ser durante el trámite de la apelación, es decir, será a discreción de la autoridad responsable elegir el momento, pero este tendrá que ser hasta antes del dictado de la sentencia.

Manifiesta la irregularidad, el tribunal de alzada debe "reparar" la omisión del juzgador de primera instancia con base en el artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales que a continuación se cita.

"Artículo 480. Efectos de la apelación por violaciones graves al debido proceso. Cuando el recurso de apelación se interponga por violaciones graves al debido proceso, su finalidad será examinar que la sentencia se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones a derechos de las partes y determinar, si corresponde, cuando resulte estrictamente necesario, ordenar la reposición de actos procesales en los que se hayan violado derechos fundamentales."

Como podemos advertir, el precepto transcrito regula los casos en que los juzgadores de segunda instancia conocen de un recurso de apelación sobre el que deben decidir si se generó una violación grave al debido proceso. Para ese propósito, establece la obligación de los juzgadores de examinar que la sentencia, se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones a derechos fundamentales de las partes.

Ahora bien, el incumplimiento tanto del Juez de enjuiciamiento como del tribunal de alzada (conforme a la normativa previamente desarrollada) de verificar las credenciales del defensor, constituye un vicio formal del procedimiento que debe ser estudiado en el juicio de amparo directo.

Debe recordarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107, fracción III, inciso a),⁶⁴ establece la obligación y, por

⁶⁴ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...



tanto, la facultad de los Tribunales Colegiados de Circuito de pronunciarse respecto de todas las violaciones procesales que se hagan valer o que se adviertan en suplencia de la queja al resolver un juicio de amparo directo. Determinación que se ve armonizada con los artículos 170⁶⁵ y 174⁶⁶ de la Ley de Amparo.

A ese respecto se ha pronunciado esta Suprema Corte en múltiples precedentes, tales como las tesis de jurisprudencia 1a./J. 30/2019 (10a.),⁶⁷ y 2a./J. 166/2008,⁶⁸ en donde en sus ejercicios de construcción respectivos, se ha establecido que los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver amparos directos, deben pronunciarse respecto de cualquier violación procesal con posible trascendencia al resultado del fallo.

Adicionalmente, la Ley de Amparo en su artículo 173, apartado B, fracción XIII,⁶⁹ hace constar que constituye una violación al procedimiento el hecho que el imputado no haya contado con una defensa adecuada en el proceso penal.

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, **el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja**, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior."

⁶⁵ "Artículo 170. El juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo."

⁶⁶ "Artículo 174. ... **El Tribunal Colegiado de Circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja.** ..."

⁶⁷ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 627, materias constitucional y común «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de abril de 2019 a las 10:16 horas», registro digital: 2019692.

⁶⁸ Tesis jurisprudencial, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXVIII, diciembre de 2008, página 289, materia común, registro digital: 168258.

⁶⁹ "Artículo 173. En los juicios del orden penal se considerarán violadas las leyes del procedimiento con trascendencia a las defensas del quejoso, cuando: ...



En el caso concreto, la omisión de verificación de las credenciales por parte de los juzgadores de primer y segunda instancias, constituye un vicio en el procedimiento que debe ser estudiado por la autoridad de amparo a fin de poder verificar si en realidad el defensor contó o no con una defensa adecuada (haber sido defendido por licenciado en derecho) y de esa manera, cumplir con su mandato constitucional de verificar y enmendar los vicios procesales.

Así, teniendo en cuenta que el Tribunal Colegiado es competente e incluso está obligado a analizar de oficio posibles violaciones a derechos fundamentales, en lo particular violaciones al procedimiento, si se llega a enfrentar a la omisión por parte de las autoridades responsables de la multicitada verificación de credenciales del defensor, esto no significa que el órgano de amparo deba realizar ese ejercicio de verificación, y mucho menos decretar la violación al derecho de defensa adecuada sin ningún dato objetivo que haga constar de manera fehaciente que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio era o no licenciado en derecho. Refuerza la postura anterior lo previsto en el artículo 75 de la Ley de Amparo⁷⁰ al establecer que el órgano jurisdiccional federal debe apreciar la totalidad del acto de la misma forma en la que fue probado ante la autoridad responsable.

En ese contexto, detectada la irregularidad, la concesión de amparo dejando el acto reclamado insubsistente, deberá estar encaminada a obligar a las autoridades responsables, en primer lugar, a verificar que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio contaba en ese momento con la acreditación jurídica, legal, suficiente y comprobable con los documentos o medios idóneos.⁷¹

"Apartado B. Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral ...

"XIII. No se respete al imputado el derecho de contar con una defensa adecuada por abogado que elija libremente desde el momento de su detención, o en caso de que no quiera o no pueda hacerlo, el Juez no le nombre un defensor público, o cuando se impida, restrinja o intervenga la comunicación con su defensor; cuando el imputado sea indígena no se le proporcione la asistencia de un defensor que tenga conocimiento de su lengua y cultura, así como cuando el defensor no comparezca a todos los actos del proceso."

⁷⁰ "Artículo 75. En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad. ..."

⁷¹ "Ejercicio de verificación que deberá hacerse de conformidad con el artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales, previamente analizado."



Dicho ejercicio verificativo podrá hacerse, con libertad de jurisdicción, de manera enunciativa y no limitativa: como fue establecido por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 144/2018, requiriendo al defensor para que acredite que durante el proceso penal contaba con la cédula correspondiente; consultar el Registro Nacional de Profesionistas; o requerir información de las autoridades competentes, como podría ser la Dirección General de Profesiones.

A ese mismo respecto, debe decirse que contrario a lo que adujo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver los amparos directos de su índice, esta Primera Sala estima que el ejercicio de verificación no necesariamente debe realizarse en audiencia regulada en el segundo párrafo del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo que deja al arbitrio de los juzgadores la celebración de dicha audiencia.⁷²

Más a ese respecto, si bien la concesión del amparo será con libertad de jurisdicción, restringir la verificación a una audiencia en aras de respetar el principio de contradicción, eso no significa que sea la única opción, pues en muchos de los casos bastará que la sala responsable consulte alguno de los medios o registros idóneos para corroborar las credenciales de los defensores.

No se soslaya que habrá situaciones en las que la certeza o autenticidad de los documentos con los que se pretenda acreditar la calidad de licenciado en derecho amerite abrir la audiencia que prevé el artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pero se reitera, no como único recurso.

Esto no significa violentar o ir en contra de los principios rectores del proceso penal acusatorio, pues en congruencia con el principio de mayor beneficio desarrollado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estudio de una

⁷² "Artículo 476. ...

"El tribunal de alzada, en caso de que las partes soliciten exponer oralmente alegatos aclaratorios o **en caso de considerarlo pertinente**, citará a audiencia de alegatos para la celebración de la audiencia para que las partes expongan oralmente sus alegatos aclaratorios sobre agravios, la que deberá tener lugar dentro de los cinco días después de admitido el recurso."



posible violación al derecho de defensa adecuada, es previo al examen respecto al resto de los agravios.⁷³

Además, en atención al principio de continuidad,⁷⁴ en una interacción entre el sistema penal acusatorio y el juicio de amparo, el momento idóneo para enmendar la irregularidad es en el acto donde se pueden corregir la totalidad de los vicios generados a partir de la omisión. En el caso concreto, retrotraer el procedimiento hasta antes del inicio de la audiencia de juicio oral, se puede traducir a una interrupción con un costo muy alto al propio sistema y hasta en propio perjuicio del imputado.

De ahí que, si la Sala responsable realiza ese ejercicio de verificación y logra subsanar la irregularidad de manera pragmática, se está respetando el principio de continuidad y la máxima constitucional de justicia pronta y expedita.

(II) Segundo efecto: actuación del tribunal de alzada ante el resultado de la verificación de las credenciales del defensor.

Precisado lo anterior, corresponde ahora emitir los lineamientos de actuación como consecuencia de la verificación de la calidad de licenciado en derecho de aquella persona que asistió al imputado en la audiencia de juicio oral.

Para efectos de su desarrollo, debemos partir de la base que el resultado de la verificación es prácticamente binario, es decir, la persona que asistió al

⁷³ Se considera así, toda vez que aún en los supuestos en que existan agravios o posibles consideraciones advertidas en suplencia de la queja por el juzgador que pudieran generar un mayor beneficio al quejoso, dichos agravios se generaron sobre la base del principio de contradicción que rige el proceso penal, proceso en el que debió participar un defensor licenciado en derecho, y si se muestra que aquél no ostentaba dicha calidad, entonces se tendría que reponer el procedimiento, por lo que los posibles agravios que hubieran podido resultar en un mayor beneficio son inexistentes. Igualmente sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver: Tesis aislada, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 368, materia penal, registro digital: 172703.

⁷⁴ Conforme a lo determinado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de continuidad ordena que el procedimiento se desarrolle en la mayor medida posible sin interrupciones, de tal forma que los actos procesales se sigan unos a otros en el tiempo. Ver: Tesis 1a. LI/2018 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 969, materia penal «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas», registro digital: 2017072.



imputado era o no licenciado en derecho al momento de llevarse a cabo la audiencia de juicio oral.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, si el resultado de la verificación es que el defensor no era licenciado en derecho al momento de la audiencia de juicio oral, el tribunal de alzada debe resolver sobre este *error in procedendo*: reponer el procedimiento de conformidad con el artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁷⁵ hasta la audiencia de juicio oral; y así dejarlo asentado en la sentencia de segunda instancia.

Más a ese respecto, en atención a los principios de inmediación y objetividad regulados en el artículo 20, apartado A, fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en armonía con el artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales establecen que los juicios deben celebrarse ante un Juez que no haya conocido del caso previamente; debe decirse que si del ejercicio de verificación resulta que el defensor no era licenciado en derecho desde la primera audiencia de juicio oral debe reponerse la totalidad del juicio oral.⁷⁶

No sobra decir que esta irregularidad podría presentarse con múltiples variantes, por ejemplo: que el defensor sin cédula haya participado sólo en una porción del juicio. Pero sea cual sea el escenario, pero que esté acreditado que el defensor sin cédula participó activamente en la audiencia de juicio oral, debe reponerse la totalidad del juicio.

⁷⁵ "Artículo 482. Causas de reposición. Habrá lugar a la reposición del procedimiento por alguna de las causas siguientes: ...

"III. Cuando si se hubiere violado el derecho de defensa adecuada o de contradicción siempre y cuando trascienda en la valoración del tribunal de enjuiciamiento y que cause perjuicio."

⁷⁶ Así lo establece, de igual manera, el cuarto párrafo del artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales. A saber: "Artículo 482. Causas de reposición. **La reposición total de la audiencia de juicio deberá realizarse íntegramente ante un tribunal de enjuiciamiento distinto.** Tratándose de la reposición parcial, el tribunal de alzada determinará si es posible su realización ante el mismo órgano jurisdiccional u otro distinto, tomando en cuenta la garantía de la inmediación y el principio de objetividad del órgano jurisdiccional, establecidos en las fracciones II y IV del apartado A del artículo 20 de la Constitución y el artículo 9o. de este código."



En una vertiente adicional a esa argumentación, debe decirse que la violación al derecho humano de defensa adecuada no puede concurrir con circunstancias que la convaliden, toda vez que la violación a ese derecho humano no debe supeditarse a actos posteriores que puedan interpretarse como el consentimiento o superación de la actuación contraria a derecho y que dejó en estado de indefensión al imputado, como fue establecido por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 3535/2012.⁷⁷

Esta acotación obedece a que si el resultado es negativo –no era licenciado en derecho– la forma de reparar la violación no es con libertad de jurisdicción como lo afirman los tribunales contendientes.

Ahora bien, el segundo posible resultado evidentemente será que el defensor sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral. De ser así, el tribunal de alzada deberá asentar el resultado de la verificación, ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente, inclusive en sentencia.

Con independencia de en qué momento procesal, se asiente que la persona que asistió al imputado en el juicio oral sí contaba con las credenciales idóneas, debe quedar de manifiesto que existió una irregularidad que trastocó el derecho al debido proceso –al no haberse verificado previamente– pero una vez subsanado, debe quedar patente que no se trastocó el derecho de defensa adecuada.

Por las razones expresadas a lo largo de esta ejecutoria, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que deben prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de las siguientes tesis:

DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL EL JUEZ DE ENJUICIAMIENTO ESTÁ OBLIGADO

⁷⁷ Amparo directo en revisión 3535/2012, Sentencia de 28 de agosto de 2013, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Olga María Carmen Sánchez Cordero; votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. (ver página 54).



A CORROBORAR LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR AL INICIO DE SU INTERVENCIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, en ejercicio de sus arbitrios judiciales realizaron un análisis interpretativo encaminado a determinar si los juzgadores de primera instancia, en la audiencia de juicio oral, tienen la obligación de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores y dejar constancia de ello.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que constituye una obligación del Juez de Enjuiciamiento corroborar la calidad de licenciado en derecho que debe ostentar el defensor del imputado en la audiencia de juicio oral.

Justificación: La audiencia de juicio oral, así como la audiencia inicial, se rigen prácticamente por la misma dinámica y principios; de ahí que la actuación del defensor es fundamental para asegurar el derecho de defensa adecuada, toda vez que en su desarrollo se generan actos bajo el principio de contradicción que pueden repercutir en la esfera jurídica del imputado. Debe decirse también que la obligación de los defensores de exhibir su cédula profesional y de los juzgadores de corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor, representa una carga mínima para ambos, carga que a su vez tiene un resultado de gran envergadura: el respeto al derecho fundamental de ser defendido por licenciado en derecho. Así, de un análisis comparativo de la normativa aplicable, género de actuaciones y naturaleza jurídica de la audiencia inicial y la audiencia de juicio oral, así como de la importancia que puede tener la simple tarea de verificar las credenciales de los defensores, se concluye que las consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 405/2017, del índice de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser trasladadas a la primera audiencia de juicio oral, o posteriores si durante su desarrollo se cambia de defensor. En suma, el Juez de Enjuiciamiento debe corroborar la calidad de licenciado en derecho del defensor en la audiencia de juicio oral, lo que se logra con la sola referencia que éste realiza al individualizarse, refiriendo su número de cédula profesional y registro, cuestionando al asistente de constancias y registros, auxiliar o encargado de sala, según lo denomine la correspondiente legislación



aplicable a cada caso concreto, sobre si esos datos fueron cotejados con las respectivas identificaciones exhibidas momentos previos a la celebración de la audiencia.

DERECHO DE DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. LA FALTA DE ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DE LOS DEFENSORES EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL NO IMPLICA PER SE UNA VIOLACIÓN AL DERECHO DE LOS IMPUTADOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, sostuvieron un criterio distinto consistente en determinar si la falta de acreditación de la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral implica una vulneración al derecho de defensa adecuada de los imputados.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la falta de acreditación de la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral no implica por sí sola una vulneración al derecho de defensa adecuada.

Justificación: Los derechos fundamentales, cuyas características definitivas radican en su universalidad, indisponibilidad, inalienabilidad, inviolabilidad, intransigibilidad, su carácter personalísimo, así como su eficacia tanto horizontal como vertical, de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones o prohibiciones. En esa tesitura, es posible distinguir entre la expectativa propia que constituye el derecho fundamental, y las obligaciones o prohibiciones que existen para darle operatividad y funcionamiento. Esas obligaciones o prohibiciones, en ocasiones, constituyen normas jurídicas cuya estructura responde a aquella de una regla, y cuya única finalidad es maximizar la probabilidad de observar el cumplimiento irrestricto de los derechos fundamentales. Por lo anterior, esta Primera Sala estima correcto aseverar que una violación a la regla no incide en la observancia del derecho fundamental. En el caso concreto, el derecho a una defensa adecuada en su vertiente de ser asistido por un defensor que sea licenciado en derecho es un derecho fundamental y no una regla. Así, la obligación que tienen los Jueces de verificar las credenciales de los defensores en la audien-



cia, en especial dentro de la etapa de juicio, es una regla que busca asegurar que el defensor sea licenciado en derecho. En ese orden de ideas, la función de la regla de verificación es que el Juez tenga elementos objetivos y ciertos de que el imputado se encuentra asistido por un profesional del derecho y salvaguardado el derecho fundamental de defensa adecuada. Sin embargo, su inobservancia no implica que se violó el derecho de defensa adecuada del imputado, pues existe la posibilidad de que, no obstante la falta de verificación de credenciales, el defensor sí revestía dicha cualidad técnica.

EFFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PARA ASEGURAR LA DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE VERIFICAR QUE LA PERSONA QUE ASISTIÓ AL IMPUTADO EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL CUENTE CON LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO; EL TRIBUNAL DEBE CONCEDER EL AMPARO CON LA FINALIDAD DE QUE SE HAGA LA VERIFICACIÓN CORRESPONDIENTE.

Hechos. Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes que conocieron de los amparos directos respectivos, sostuvieron un criterio divergente en torno a los efectos de la concesión del amparo en tratándose de la omisión de los tribunales de alzada de verificar la calidad de licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que detectada la irregularidad relativa al incumplimiento de las autoridades (de primera y segunda instancias) de verificar que la persona que asistió al imputado en la audiencia de juicio oral cuenta con la calidad de licenciado en derecho, la concesión del amparo deberá estar encaminada a obligar a las autoridades responsables, en primer lugar, a verificar en cualquier momento del trámite del recurso de apelación, que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio contaba en ese momento con la acreditación jurídica, legal, suficiente y comprobable con los documentos o medios idóneos. Para tal efecto, la autoridad de amparo deberá dejar insubsistente el acto reclamado. Si del ejercicio de verificación resulta que el defensor no era licenciado en derecho, debe reponerse la totalidad del juicio y así debe dejarse asentado en la sentencia de segunda instancia. Si por el contrario, del ejercicio de verificación resulta que sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral



el tribunal de alzada deberá asentar el resultado de la verificación, ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente.

Justificación. En la audiencia de juicio oral del procedimiento penal acusatorio, el defensor del imputado debe acreditar su calidad de licenciado en derecho y el Juez de Control debe verificar sus credenciales. Si dicha actuación no se cumple, y posteriormente se emite una resolución acarreado el vicio o la irregularidad –en apelación– el tribunal de alzada se enfrenta a un vicio formal que debe ponderar si trasciende o no al fallo. Dicho ejercicio de ponderación debe realizarse en atención al artículo 480 del Código Nacional de Procedimientos Penales, toda vez que su propósito es verificar si la sentencia se emitió sin violar el derecho de defensa adecuada, y debe generarse incluso al tenor de la suplencia de la queja. Debe decirse que el momento para examinar o verificar y, en su caso reparar la violación, podrá ser durante el trámite de la apelación, es decir, será a discreción de la autoridad responsable elegir el momento, pero éste tendrá que ser hasta antes del dictado de la sentencia. Ahora bien, constatada la omisión del juzgador de primera instancia de verificar las credenciales del defensor en la audiencia del juicio oral, así como la omisión del órgano jurisdiccional de segunda instancia de calificarla de conformidad con la normativa previamente referenciada, el Tribunal Colegiado es competente e incluso está obligado a analizar de oficio esas posibles omisiones como violaciones al procedimiento. Esto no significa que el órgano de amparo deba realizar ese ejercicio de verificación, y mucho menos decretar la violación al derecho de defensa adecuada sin ningún dato objetivo que haga constar de manera fehaciente que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio era o no licenciado en derecho; por lo que detectada la irregularidad, la concesión del amparo deberá estar encaminada a obligar a las autoridades responsables, en primer lugar, a verificar que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio, contaba en ese momento con la acreditación jurídica, legal, suficiente y comprobable con los documentos o medios idóneos. Debe decirse también que los efectos del amparo referidos respetan los principios rectores del proceso penal acusatorio y son congruentes con el principio de mayor beneficio y continuidad, pues el estudio de una posible violación al derecho de defensa adecuada es previo al examen respecto al resto de los agravios y se enmienda la irregularidad con la mínima interrupción del desarrollo del proceso. Finalmente, debe decirse que si el resul-



tado de la verificación es que el defensor no era licenciado en derecho al momento de la audiencia de juicio oral, el tribunal de alzada debe resolver sobre este error *in procedendo*; reponer el procedimiento de conformidad con el artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales, hasta la audiencia de juicio oral y así asentarlo en la sentencia de segunda instancia. Si se llega a la conclusión de que sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral, el tribunal de alzada deberá asentar el resultado de la verificación, ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada, en los términos expresados en el considerando cuarto de la presente resolución.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el **último considerando** del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de las y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente.

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 Fed-



ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

Nota: Los títulos y subtítulos a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a las tesis jurisprudenciales 1a./J. 41/2020 (10a.), 1a./J. 42/2020 (10a.) y 1a./J. 62/2020 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas y del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, páginas 327, 329 y 331, con números de registro digital: 2022508, 2022510 y 2022560, respectivamente.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 1/2020.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cinco votos¹ el asunto citado al rubro, en sesión remota virtual de veintisiete de mayo de dos mil veinte. En la resolución se analizó la interpretación que efectuaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, sobre la regla de verificación de la calidad de licenciado en derecho de los defensores que intervienen en la audiencia de juicio oral penal, estableciéndose como una obligación de la autoridad jurisdiccional y los efectos del amparo en caso de su inobservancia.

Razones de la sentencia

2. En la sentencia aprobada, se verificó el punto de contacto divergente entre los criterios adoptados por los órganos jurisdiccionales contendientes. Se reconoció que la litis giraba en torno a dos derechos, a saber, al derecho de

¹ De las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho para formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de quien suscribe el presente voto concurrente.



defensa adecuada, así como el derecho al debido proceso que debe ser tutelado en todo procedimiento penal.

3. Desarrollada la argumentación respectiva a esos derechos, se determinó que el ejercicio de interpretación realizado por los tribunales contendientes, se trataba de una materia conexas a lo resuelto en la contradicción de tesis 405/2017, en cuanto a que en la **audiencia inicial** del procedimiento penal acusatorio, el defensor del imputado debe acreditar su calidad de licenciado en derecho con el registro previo de su cédula profesional en los sistemas de registro o ante los empleados judiciales designados para tal efecto, que dicha acreditación debe constar en la audiencia referida videograbada y el Juez de Control debe verificar y constatar que los datos sean verídicos.²
4. La sentencia mayoritaria concluyó que, en tal precedente, se afirmó que constituye una obligación del defensor del imputado acreditar su calidad de licenciado en derecho, lo que se logra con la exhibición de su cédula profesional expedida por la autoridad legalmente competente, al comienzo de la audiencia inicial.
5. Se dijo que el discurso argumentativo y normativo, así como las conclusiones sustentadas en la referida contradicción de tesis, debían ser trasladadas a la **audiencia de juicio oral**. Esto, al determinarse que la audiencia de juicio oral, así como la audiencia inicial, se rigen por la normativa desarrollada en la citada contradicción de tesis.
6. De lo anterior, la Sala obtuvo criterios relevantes que empleó en la respuesta de las interrogantes planteadas por la contradicción. Así, se procedió a dar respuesta a la pregunta: **¿La falta de acreditación de ser licenciado en derecho de los defensores en la audiencia de juicio oral, implica una violación al derecho de los imputados de defensa adecuada?**

² Jurisprudencia 1a./J. 69/2019 (10a.), de título y subtítulo: "DEFENSA ADECUADA EN LA AUDIENCIA INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR DEBE ACREDITARSE CON EL REGISTRO PREVIO DE LA CÉDULA PROFESIONAL EN LOS SISTEMAS DE REGISTRO O ANTE LOS EMPLEADOS JUDICIALES DESIGNADOS PARA TAL EFECTO, Y CON LA SIMPLE MENCIÓN QUE DE ESOS DATOS SE HAGA EN LA AUDIENCIA RESPECTIVA.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, Tomo I, octubre de 2019, página 959 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas» y registro digital: 2020892.



7. La Primera Sala sostuvo que es una obligación de los Jueces verificar las credenciales de los defensores en la audiencia de juicio oral, lo cual representa un ejemplo de aquellas formas de "respeto" y "medio legal" al alcance de los juzgadores para hacer cumplir el derecho a ser defendido por un licenciado en derecho.
8. En ese sentido, se estableció que la función de la regla de verificación es que el Juez tenga elementos objetivos y ciertos de que el imputado se encuentra asistido por un profesional del derecho y salvaguardado el derecho fundamental de defensa adecuada. Razón por la cual, cuando las autoridades de amparo adviertan que el tribunal de alzada soslayó la omisión del juzgador de primera instancia de verificar en audiencia de juicio oral las credenciales del defensor, éstos deben tener en consideración que la violación al derecho de defensa adecuada no está demostrada en el juicio de amparo, sino que únicamente está demostrada una violación a su garantía, y conforme a esa premisa resolver. En otras palabras, la falta de verificación de las credenciales no vulnera el derecho de defensa si acontece que el interviniente efectivamente ostentaba la calidad de licenciado en derecho, pero sí rompe las reglas preestablecidas para garantizar ese derecho.
9. Habiendo llegado a la anterior conclusión, la Sala abordó la pregunta: **¿Qué efectos debe tener la sentencia en amparo directo cuando se acredite que el tribunal de alzada omitió verificar que el tribunal de enjuiciamiento no cotejó la calidad de licenciado en derecho del abogado defensor en la audiencia de juicio oral?**
10. En respuesta, la Primera Sala delimitó los efectos que debe tener la concesión del amparo, dividiendo su análisis en dos apartados, (I) al establecer la obligación del tribunal de alzada de verificar las credenciales del defensor al momento del juicio; y, (II) al evidenciar las consecuencias cuando sí se acredite la violación al derecho de defensa adecuada, o cuando se demuestre que sí es licenciado en derecho.
11. Respecto al primer apartado, se determinó que el incumplimiento tanto del Juez de enjuiciamiento como del tribunal de alzada de verificar las credenciales del defensor, constituye un vicio formal del procedimiento que debe ser estudiado en el juicio de amparo directo.
12. Se mencionó que el Tribunal Colegiado es competente e incluso está obligado a analizar de oficio posibles violaciones a derechos fundamentales, en lo particular violaciones al procedimiento. Por ello, de llegarse a enfrentar a la omisión



por parte de las autoridades responsables de la verificación de credenciales del defensor, no significa que deba realizar ese ejercicio de verificación y mucho menos decretar la violación al derecho de defensa adecuada sin ningún dato objetivo que haga constar de manera fehaciente que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio era o no licenciado en derecho.

13. Por el contrario, una vez detectada la irregularidad, la concesión del amparo, deberá dejar insubsistente la resolución impugnada y obligar a las autoridades responsables, en primer lugar, a verificar que quien asistió al imputado en la audiencia de juicio contaba en ese momento con la acreditación jurídica, legal, suficiente y comprobable con los documentos o medios idóneos. Dicho ejercicio de verificación no necesariamente debe realizarse en la audiencia regulada en el segundo párrafo del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo que deja al arbitrio de los juzgadores la celebración de dicha audiencia.
14. Particularmente, se consideró que retrotraer el procedimiento hasta antes del inicio de la audiencia de juicio oral, se puede traducir a una interrupción con un costo muy alto al propio sistema y hasta en propio perjuicio del imputado. De ahí que, si la Sala responsable realiza ese ejercicio de verificación y logra subsanar la irregularidad de manera pragmática, se estará respetando el principio de continuidad y la máxima constitucional de justicia pronta y expedita.
15. Por otro lado, en cuanto al segundo apartado, atinente a la actuación del tribunal de alzada ante el resultado de la verificación de las credenciales del defensor, se emitieron lineamientos de actuación como consecuencia de la verificación de la calidad de licenciado en derecho de aquella persona que asistió al imputado en la audiencia de juicio oral.
16. Específicamente, la resolución concluyó que el resultado de la verificación es binario esto es, la persona que asistió al imputado era o no licenciado en derecho al momento de llevarse a cabo la audiencia de juicio oral.
17. Así, si resulta que el defensor no era licenciado en derecho en la audiencia de juicio oral, el tribunal de alzada debe resolver sobre este *error in procedendo*: reponer el procedimiento de conformidad con el artículo 482 del Código Nacional de Procedimientos Penales, hasta la audiencia de juicio oral y así dejarlo asentado en la sentencia de segunda instancia.
18. Sobre el segundo posible resultado (que el defensor sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral), se determinó que el tribunal de alzada



deberá asentar el resultado de la verificación, ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente, inclusive en sentencia.

19. Con independencia de en qué momento procesal se asiente que la persona que asistió al imputado en el juicio oral sí contaba con las credenciales idóneas, debe quedar de manifiesto que existió una irregularidad que trastocó el derecho al debido proceso –al no haberse verificado previamente–, pero una vez subsanado, debe quedar patente que no se trastocó el derecho de defensa adecuada.
20. Con base en las consideraciones anteriores, se aprobaron las tesis jurisprudenciales con los títulos y subtítulos siguientes:
 - "DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL EL JUEZ DE ENJUICIAMIENTO ESTÁ OBLIGADO A CORROBORAR LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DEL DEFENSOR AL INICIO DE SU INTERVENCIÓN."
 - "DERECHO DE DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO. LA FALTA DE ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO DE LOS DEFENSORES EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL NO IMPLICA PER SE UNA VIOLACIÓN AL DERECHO DE LOS IMPUTADOS."
 - "EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PARA ASEGURAR LA DEFENSA ADECUADA EN EL PROCESO PENAL. ANTE EL INCUMPLIMIENTO DE VERIFICAR QUE LA PERSONA QUE ASISTIÓ AL IMPUTADO EN LA AUDIENCIA DE JUICIO ORAL CUENTE CON LA CALIDAD DE LICENCIADO EN DERECHO; EL TRIBUNAL DEBE CONCEDER EL AMPARO CON LA FINALIDAD DE QUE SE HAGA LA VERIFICACIÓN CORRESPONDIENTE."

Razones de la concurrencia

21. Aun cuando voté a favor del sentido de la resolución, considero necesario hacer algunas precisiones al respecto.
22. En primer término, a pesar de compartir totalmente la distinción de la sentencia respecto a que la ausencia de verificación no implica la infracción toral del derecho, me parece que confiar al Tribunal Colegiado la verificación de la calidad de licenciado en derecho del defensor hubiese resultado más operativo.



23. Por un lado, ello agilizaría los procedimientos, porque en gran parte de las ocasiones tal verificación será un mero ejercicio mecánico de consulta en actuaciones o en el registro de profesionistas cuyo acceso es público. En otra perspectiva, tal actuación hubiese tenido por consecuencia favorecer una expedita impartición de justicia y no alargar innecesariamente el proceso ante múltiples reposiciones. Una de las problemáticas actuales del proceso penal acusatorio es la reposición como efecto en el amparo, por lo que ésta debe quedar reservada para casos absolutamente excepcionales.
24. En segundo término, me aparto de los razonamientos contenidos en los párrafos primero y segundo de la página 71,³ en los cuales se presupone que la calidad de la persona que asistió al imputado en la audiencia de juicio oral como licenciado en derecho, puede asentarse en un momento distinto al del dictado de la sentencia de apelación.
25. A mi parecer, el momento en que el tribunal de alzada debe plasmar dicha verificación es en la resolución respectiva, sin perjuicio de que el proceso de verificación se realice antes del dictado de la sentencia. Esto, puesto que la resolución de segunda instancia es el momento procesal oportuno para que el tribunal de alzada plasme el resultado de la verificación correspondiente, en virtud de que en dicha actuación jurisdiccional se concentra la decisión sobre la revisión del juicio oral impugnado.
26. En efecto, el resultado del análisis debiera, a mi juicio, estar reservado a la resolución del recurso de apelación en la cual se analicen los vicios sustantivos y de fondo de la sentencia. El criterio de las consideraciones mayoritarias permitiría escindir análisis sobre la tutela de derechos en diferentes momentos. Por el contrario, a mi juicio la resolución definitiva en que se resuelve sobre

³ Mismos que se componen así:

"Ahora bien, el segundo posible resultado evidentemente será que el defensor sí era licenciado en derecho al momento de asistir en el juicio oral. De ser así, el tribunal de alzada deberá asentar el resultado de la verificación, **ya sea en el auto inicial o en aquella determinación que por su naturaleza y efecto estime conveniente, inclusive en sentencia.**

"Con independencia de en qué momento procesal se asiente que la persona que asistió al imputado en el juicio oral sí contaba con las credenciales idóneas, debe quedar de manifiesto que existió una irregularidad que trastocó el derecho al debido proceso –al no haberse verificado previamente– pero una vez subsanado, debe quedar patente que no se trastocó el derecho de defensa adecuada." **[énfasis añadido]**



el recurso interpuesto es el momento procesal idóneo para esgrimir tales razonamientos.

27. Conectado con esta temática, debo manifestar que tampoco comparto la consideración establecida en el segundo párrafo de la página 63 de la resolución,⁴ respecto a que el momento para examinar o verificar y, en su caso reparar la violación, podrá ser durante el trámite de la apelación, a discreción de la autoridad responsable, hasta antes del dictado de la sentencia.
28. A mi juicio, la "discrecionalidad" otorgada por la resolución es incompatible con un entendimiento operativo de la teoría procesal del sistema acusatorio. En su lugar, resultaba preferible señalar que la verificación ocurrirá previo al dictado de la sentencia de segunda instancia y que en ésta se asentará el resultado correspondiente, como he argumentado con anterioridad.
29. En tercer lugar, no comparto la referencia contenida en la página 58⁵ de la sentencia, por la cual se entrelaza a los derechos fundamentales con las características que distinguen a los derechos humanos.
30. A mi juicio, esa mención (página 58 de la sentencia) puede dar pie a un complejo debate sobre la distinción entre derechos fundamentales (es decir, derechos constitucionales positivizados por política constitucional) y los derechos humanos, de los cuales usualmente se predica su universalidad. Derechos humanos y derechos fundamentales no tienen la misma connotación, como indistintamente los emplea la sentencia. Máxime que tal consideración era prescindible en esta resolución dado que no era un elemento toral de la argumentación de la sentencia.

⁴ Con el contenido que señala:

"En esa línea argumentativa, debe decirse que el tribunal de alzada está obligado a reparar las violaciones relacionadas con la omisión de verificar las credenciales del defensor. Para ese efecto, debe decirse que el momento para examinar o verificar, y en su caso reparar la violación, podrá ser durante el trámite de la apelación, es decir, será a discreción de la autoridad responsable elegir el momento, pero este tendrá que ser hasta antes del dictado de la sentencia."

⁵ El cual a la letra dice:

"Los derechos fundamentales, cuyas características definitorias radican en su universalidad, indisponibilidad, inalienabilidad, inviolabilidad, intransigibilidad, su carácter personalísimo, así como su eficacia tanto horizontal como vertical; de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones o prohibiciones."



31. En cuarto orden, difiero del empleo que se hace sobre la expresión "autoridades responsables". Como es sabido, en amparo directo, autoridad responsable es únicamente aquella que dictó la sentencia de segunda instancia, misma que procesalmente sustituye a la sentencia de primera instancia. Ante la imposibilidad de tener por autoridad responsable al tribunal de enjuiciamiento simultáneamente con el tribunal de alzada, resultan inconducentes las expresiones "autoridades responsables", puesto que aluden tanto a la autoridad de primera como de segunda instancias.

32. No es admisible sostener que la terminología empleada por la sentencia mayoritaria se basa en emplear el plural para referirse genéricamente a los tribunales de alzada. Ello se robustece porque el propio resumen de la sentencia alude a las autoridades de primera instancia como "responsables", como en la página III⁶ y lo propio puede predicarse de las tesis derivadas que podría inducir a confusiones al aludir a las autoridades responsables en un sentido plural en un procedimiento como el amparo directo con una sola autoridad responsable.

33. Por último, me aparto de la afirmación del párrafo segundo de la página 67 de la sentencia.⁷ Tal párrafo, *obiter dicta* pudiera entenderse como una afirmación de la mecánica de audiencias del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales. El funcionamiento y operatividad de ese mecanismo no fue materia de análisis en la presente contradicción de tesis, ni tal párrafo es medular o total a sus argumentos por lo que reservo mi opinión sobre la temática para las específicas discusiones relativas a ese mecanismo que pudieran darse en un futuro.

34. Los anteriores argumentos sustentan las razones de mi concurrencia, en los términos precisados en el presente voto.

⁶ Que en dos ocasiones hace explícita la mención. En primer término, se afirma que "ante la omisión de las autoridades responsables (primera y segunda instancia) de verificar dichas credenciales". En segundo lugar, se refiere que "cuando se advierta que las autoridades responsables, tanto el Juez de enjuiciamiento como el tribunal de alzada, omitieron verificar ..."

⁷ A saber: "A ese mismo respecto, debe decirse que contrario a lo que adujo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito al resolver los amparos directos de su índice, esta Primera Sala estima que el ejercicio de verificación no necesariamente debe realizarse en audiencia regulada en el segundo párrafo del artículo 476 del Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo que deja al arbitrio de los juzgadores la celebración de dicha audiencia."



EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL DEMANDADO EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. DEBE DECRETARSE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL ACTOR DE PUBLICAR LOS EDICTOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 26/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 7 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. DISIDENTES: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JOSÉ MANUEL DEL RÍO SERRANO.

III. Competencia

8. 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y, al ser un asunto en materia civil, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

IV. Legitimación

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de



Amparo, pues fue presentada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito.

V. Criterios denunciados

10. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las consideraciones y argumentos en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones.

A. Criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 417/2014.

11. **Antecedentes.** Hipotecaria Nacional, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sociedad Financiera de Objeto Múltiple, Entidad Regulada, Grupo Financiero BBVA Bancomer, demandó, en la **vía oral mercantil**, de ***** el pago de diversas cantidades por concepto de *saldo insoluto, amortizaciones no pagadas, intereses vencidos y moratorios*, así como por concepto de *costas, daños y perjuicios*, en virtud del vencimiento anticipado del plazo de un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria.

12. De la demanda conoció el Juez Segundo de Distrito en Materia Mercantil, Especializado en Juicios de Cuantía Menor, con residencia en Cancún, Quintana Roo, quien la admitió a trámite y ordenó emplazar a la parte demandada.

13. Ante la imposibilidad del actuario adscrito para emplazar a la señora ***** en los domicilios proporcionados por la parte actora y por diversas autoridades, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 1070 del Código de Comercio, la parte actora solicitó emplazar a su contraparte mediante edictos.⁵

⁵ **Artículo 1070.** 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.

"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.



14. El Juez de Distrito proveyó de conformidad, por lo que requirió a la actora para que dentro del plazo de tres días compareciera a recoger los edictos y dentro de los cinco días siguientes exhibiera el ejemplar de la primera publicación, o bien, demostrara las gestiones correspondientes.

15. Asimismo, le apercibió que, para el caso de no hacerlo, daría de baja el asunto por falta de interés en su prosecución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria al Código de Comercio.⁶

"La autoridad o institución proporcionará los datos de identificación y el último domicilio que aparezca en sus registros de la persona buscada. Esta información no queda comprendida dentro del secreto fiscal o de alguna otra reserva que las autoridades o instituciones estén obligadas a observar conforme a las disposiciones que las rige.

"Cuando la autoridad o institución proporcione información de diversas personas con el mismo nombre, la parte actora podrá hacer las observaciones y aclaraciones pertinentes para identificar el domicilio que corresponda a la persona buscada o, en su caso, para desestimar domicilios proporcionados. El Juez revisará la información presentada así como las observaciones hechas por la parte actora y resolverá lo conducente.

"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.

"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. El notificador tendrá la obligación de realizarlas en el domicilio señalado, y en caso de no existir el mismo, lo deberá hacer constar en autos para que surtan efectos así como las subsecuentes, por publicación en el boletín, gaceta o periódico judicial o en los estrados de los tribunales, además de que las diligencias en que dicha parte debiere tener intervención se practicarán en el local del juzgado sin su presencia.

"Una vez que el actuario o ejecutor se cerciore de que en el domicilio sí habita la persona buscada y después de la habilitación de días y horas inhábiles, de persistir la negativa de abrir o de atender la diligencia, el actuario dará fe para que el Juez ordene dicha diligencia por medio de edictos sin necesidad de girar oficios para la localización del domicilio."

⁶ **"Artículo 1o.** Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena, y quien tenga el interés contrario.

"Actuarán, en el juicio, los mismos interesados o sus representantes o apoderados, en los términos de la ley. En cualquier caso, los efectos procesales serán los mismos, salvo prevención en contrario.

"Se exceptúan de lo señalado en los párrafos anteriores, cuando el derecho o interés de que se trate sea difuso, colectivo o individual de incidencia colectiva. En estos casos, se podrá ejercitar en forma colectiva, en términos de lo dispuesto en el libro quinto de este código."



16. La parte actora manifestó su imposibilidad para presentar la carta de gestión, por lo que solicitó una prórroga; sin embargo, el Juez del conocimiento determinó que el plazo conferido había transcurrido sin que hubiera dado cumplimiento al requerimiento, por tanto, hizo efectivo el apercibimiento decretado y dio de baja el asunto, dejando sin efecto todo lo actuado.

17. Inconforme con lo anterior, la institución financiera promovió juicio de amparo directo en el que sostuvo que el acto reclamado vulneró sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues la responsable no fundó ni motivó el apercibimiento que le impuso a fin de demostrar las gestiones inherentes a la publicación de los edictos, además que no se consideró la imposibilidad manifestada.

18. Criterio. En sesión de dieciséis de octubre de dos mil catorce, el Tribunal Colegiado del conocimiento, con residencia en Cancún, Quintana Roo, concedió el amparo solicitado por la sociedad actora. En esa ejecutoria consideró lo siguiente:

- Que las reglas de sustanciación que rigen en el juicio oral mercantil aplican en el orden siguiente: primero, el título especial relativo del Código de Comercio (artículos 1390 Bis al 1390 Bis 50); después, las generales del propio Código de Comercio,⁷ entre las cuales se contempla la remisión al Código Federal de Procedimientos Civiles y, en último momento, al código de procedimientos civiles local.⁸

- Por ende, la decisión del Juez de la causa relativa a emplazar al demandado mediante edictos, fue acertada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio y en el numeral 315 del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁹

⁷ "Artículo 1390 Bis 8. En todo lo no previsto regirán las reglas generales de este código, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título."

⁸ "Artículo 1063. Los juicios mercantiles se sustanciarán de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme este código, las leyes especiales en materia de comercio y en su defecto por el Código Federal de Procedimientos Civiles y en último término por el Código de Procedimientos Civiles Local."

⁹ Véase la referencia 5 en la que se transcribió el artículo 1070 del Código de Comercio.

"Artículo 315. Cuando hubiere que citar a juicio a alguna persona que haya desaparecido, no tenga domicilio fijo o se ignore dónde se encuentra, la notificación se hará por edictos, que contendrán una relación sucinta de la demanda, y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el 'Diario



- No obstante, el requerimiento y apercibimiento decretado para que la parte actora cumpliera con la publicación de los edictos en dos momentos careció de sustento; pues, ante la falta de una regulación en la ley, la autoridad responsable debió emplear métodos de integración normativa por analogía.

- Así, el juzgador fijó, discrecionalmente, los plazos en que el actor debía cumplir con las obligaciones que comprende el emplazamiento por edictos; sin embargo, debió ceñir los plazos al desarrollo que legal y jurisprudencialmente se ha abordado en relación con el emplazamiento por edictos al tercero perjudicado en la Ley de Amparo abrogada.¹⁰

- Por lo que el mismo problema jurídico fue resuelto en la contradicción de tesis 16/2000-PL, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que analizó que, para el caso de que el quejoso no recogiera los edictos, pagara o exhibiera su publicación, entonces, se sobreseía en el juicio.¹¹

Oficial' y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publicación. Se fijará, además, en la puerta del tribunal, una copia íntegra de la resolución, por todo el tiempo del emplazamiento. Si, pasado este término, no comparece por sí, por apoderado o por gestor que pueda representarla, se seguirá el juicio en rebeldía, haciéndosele las ulteriores notificaciones por rotulón, que se fijará en la puerta del juzgado, y deberá contener, en síntesis, la determinación judicial que ha de notificarse."

¹⁰ La expresión "*tercero perjudicado*" hace referencia a la Ley de Amparo publicada en 1936, que fue abrogada mediante el artículo segundo transitorio de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, del tenor siguiente:

"Artículo segundo. Se abroga la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente ley."

¹¹ El Tribunal Colegiado hace referencia a la jurisprudencia 2a./J. 64/2002, de la Segunda Sala del Alto Tribunal del País, publicada en la página 211 del Tomo XVI, julio de 2002, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 186587, de rubro: "EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL TERCERO PERJUDICADO. EL INCUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO DE RECOGERLOS, PAGAR SU PUBLICACIÓN Y EXHIBIRLA, DA LUGAR AL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO."

"Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Guillermo Becerra Castellanos."

Tesis que, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 16/2010, la Segunda Sala determinó modificar el criterio contenido en la tesis 2a./J. 64/2002, derivado de la contradicción de tesis 16/2000-PL, para sostener el diverso criterio que se refleja en la tesis de rubro: "EMPLAZAMIENTO



- En la ejecutoria se sostuvo que la falta de publicación de los edictos y exhibición de su prueba, por parte del quejoso, generaba que el juzgador de amparo no pudiera resolver sobre la constitucionalidad del acto reclamado, lo cual torna improcedente el respectivo juicio, ya que queda paralizado y entorpece la administración de la justicia, por retardarse la solución del conflicto.

- En consecuencia, del análisis comparativo entre la normativa aplicable en el juicio oral mercantil y la Ley de Amparo, se aprecia que comparten características análogas en cuanto al emplazamiento por edictos se refiere, que constituye un presupuesto procesal que, en caso de no verificarse, impide la prosecución del procedimiento.

- En el caso del juicio oral mercantil prevalece una laguna relacionada con el plazo para diligenciar los edictos. De tal forma que, dada la identidad en lo general de ambos juicios, resulta válido extrapolar las reglas y desarrollo jurisprudencial de la Ley de Amparo al juicio oral mercantil, con la finalidad de determinar el plazo para diligenciar los edictos.

- En ese sentido, el Juez de la causa debió integrar la norma, otorgándole al actor un plazo general de veinte días, para estar en oportunidad de cumplir con todos los actos necesarios para publicar los edictos, bajo el apercibimiento de *dar de baja el expediente* para el caso de incumplimiento.

19. Tesis emitida: Las consideraciones del Tribunal Colegiado, en torno a los plazos para la recepción y trámite de los edictos, quedaron reflejadas en la siguiente tesis aislada:

"EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL DEMANDADO EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. A FIN DE DETERMINAR EL PLAZO PARA DILIGENCIARLO, DEBE ACUDIRSE A LA INTEGRACIÓN NORMATIVA POR ANALOGÍA Y APLICAR EL DE VEINTE DÍAS PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO. La falta de regulación en cuanto al plazo que debe otorgarse al actor para la publicación de los edictos en el Código de Comercio y en las leyes de aplicación supletoria, conduce a

AL TERCERO PERJUDICADO POR EDICTOS. EL INCUMPLIMIENTO DEL QUEJOSO DE RECOGERLOS Y PAGAR SU PUBLICACIÓN NO CONDUCE NECESARIAMENTE AL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO DE AMPARO."



estimar válido el empleo del método de integración normativa por analogía, cuyo mecanismo radica en plantear para el supuesto de hecho no previsto en la ley, la imputación de una consecuencia jurídica externa proveniente de regulaciones similares, principios generales del derecho e, incluso, la equidad. Ello, con el fin de aunar dos elementos jurídicos distintos para unificar el ordenamiento aplicable con otra regla de derecho, fusionando el antecedente no previsto con una consecuencia desarrollada en alguna regulación análoga. Así, dado que la actividad del aplicador del derecho no cesa ante algún vacío legal, se estima que en el requerimiento y apercibimiento correspondientes formulados por el juzgador en el juicio oral mercantil a la parte actora para que cumpla con la publicación de los edictos deberá brindarse, por analogía, el plazo integral y genérico de veinte días de acuerdo al desarrollo legal y jurisprudencial que se ha abordado en relación con el emplazamiento por edictos al tercero perjudicado (ahora tercero interesado) en la Ley de Amparo. Se colige así, pues inductivamente se revelan semejanzas particulares en dichos ordenamientos que muestran asequible la consabida pauta integradora, ya que las legislaciones que contemplan ambos procesos convergen -sin desarrollar totalmente el contenido y la forma en que habrán de publicarse y remitir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles- en estimar que la obligación de recoger y hacer las gestiones necesarias para publicar los edictos constituye un presupuesto procesal cuya formalidad, en caso de no verificarse, impide la prosecución del procedimiento; sin embargo, en el juicio oral mercantil, a diferencia de la Ley de Amparo, prevalece una laguna que no puede ser superada a través de la supletoriedad como método de integración legislativa, siendo tal, el consabido plazo para diligenciar los referidos edictos. Por ende, si en su parte general las reglas previstas en la Ley de Amparo y su desarrollo jurisprudencial pueden extrapolarse con validez al juicio oral mercantil, dada su identidad, entonces, aquéllas son aplicables al momento de fijar el plazo para cumplir la publicación de los edictos a costa de la actora en el juicio oral mercantil, una vez agotada la investigación del domicilio de la parte demandada, en la inteligencia de que los actos que comprende corresponden a una secuencia lógica que entraña diversos momentos: recoger los edictos, pagarlos y entregarlos para su publicación, lo que deberá comprobarse ante el Juez dentro del plazo de veinte días."¹²

¹² Tesis aislada XXVII.3o.17 C (10a.). Décima Época. Registro digital: 2008459. Amparo directo 417/2014. 16 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Livia Lizbeth Larumbe Radilla. Secretario: José Francisco Aguilar Ballesteros. «Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,



**B. Criterio Sustentado por el Primer Tribunal Colegiado
en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito,
al resolver el amparo directo 527/2019.**

20. Antecedentes. La empresa Pisos y Más de Celaya, Sociedad Anónima de Capital Variable, demandó, en la vía oral mercantil, a *****. Del juicio conoció el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en Celaya, el cual, después de emitidas diversas ejecutorias de amparo directo, fue admitido a trámite y se ordenó emplazar a la enjuiciada.¹³

21. Ante la imposibilidad para emplazar a la parte demandada en los domicilios proporcionados por la parte actora y diversas autoridades, con fundamento en el artículo 1070 del Código de Comercio, el Juez del conocimiento ordenó emplazar a la demandada por medio de edictos.¹⁴

22. En dicho proveído, el Juez indicó que los edictos debían ser publicados tres veces consecutivas en un periódico de circulación amplia y de cobertura nacional, así como en un periódico local del Estado de Guanajuato, cuyo costo de publicación corría a cargo de la sociedad actora.

23. Asimismo, el juzgador confirió a la empresa el término de tres días para que acudiera a recoger los citados edictos y, hecho lo anterior, contaría con un plazo de veinte días para acreditar haber realizado las gestiones administrativas y pago de derechos correspondientes para la publicación ordenada.

24. Finalmente, el Juez de Distrito apercibió a la actora que, para el caso de no recoger los edictos en el término conferido, o bien, de que no acreditara haber realizado las gestiones y pago de derechos, dentro de los plazos conferidos, se daría de baja el expediente ante la falta de interés de la parte actora en la integración del juicio mercantil, así como en la prosecución del trámite ordinario.

Libro 15, Tomo III, febrero de 2015, página 2680 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas»

¹³ De la ejecutoria del juicio de amparo directo 527/2019 no se advierten las prestaciones demandadas.

¹⁴ Véase la referencia 5 de esta sentencia en la que se transcribió el precepto 1070 del Código de Comercio.



25. El Juez justificó el plazo de veinte días otorgado en la tesis aislada XXVII.3o.17 C, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, de rubro: "EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL DEMANDADO EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. A FIN DE DETERMINAR EL PLAZO PARA DILIGENCIARLO, DEBE ACUDIRSE A LA INTEGRACIÓN NORMATIVA POR ANALOGÍA Y APLICAR EL DE VEINTE DÍAS PREVISTO EN LA LEY DE AMPARO."¹⁵

26. Con motivo del incumplimiento de la actora, el Juez federal hizo efectivo el apercibimiento decretado y dio de baja el expediente del juicio oral mercantil, en virtud de la falta de interés de la parte actora en la integración del juicio, así como en la prosecución del trámite ordinario del mismo.

27. Inconforme, la empresa accionante promovió juicio de amparo directo. En los conceptos de violación refirió que en armonía con el Código de Comercio la figura de la caducidad era la que se actualizaba y no así la aplicación supletoria de la Ley de Amparo. Por lo que, de conformidad con el artículo 1076 del Código de Comercio contaba con un plazo de ciento veinte días para poder realizar las gestiones relativas a recoger, publicar y agregar los edictos para que obraran en el expediente.

28. Criterio. En sesión de ocho de enero de dos mil veinte, el órgano de amparo consideró fundados los argumentos del único concepto de violación, por lo que otorgó el amparo solicitado por la sociedad quejosa, con base en los siguientes razonamientos:

- Que la determinación del juzgador no podía tener sustento en la tesis aislada citada, toda vez que no resultaba obligatoria en los términos del precepto 217 de la Ley de Amparo;¹⁶ además de que el contenido de la tesis era excesivo

¹⁵ Véase la referencia 12 en la que se citaron los datos de identificación del criterio.

¹⁶ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden



y contrario al principio de impartición de justicia pronta que refiere el artículo 17 de la Constitución Federal.

- Asimismo, el apercibimiento formulado por el Juez fue contrario a derecho, porque no existe precepto legal que le confiera facultad para dar por concluido el juicio en el supuesto de que la actora no recogiera los edictos en el término perentorio de tres días, o bien, no presentara el comprobante de pago de las publicaciones correspondientes en el diverso plazo de veinte días.

- En cambio, si el motivo de la sanción que se pretendía atribuir a la actora era la falta de interés en la prosecución del procedimiento, entonces, esa conducta se equipara a la figura de la caducidad de la instancia.

- En ese sentido, conforme con el artículo 1076 del Código de Comercio, la caducidad de la instancia se actualiza por la inactividad procesal de las partes durante el lapso de ciento veinte días y, tratándose de incidentes, en el de sesenta.

- Dichos plazos se deben computar a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada; con la condición de no ser interrumpidos mediante promoción, de cualquiera de las partes, tendente a dar impulso al procedimiento para su trámite o conclusión, ya sea del juicio o del incidente.¹⁷

común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del Circuito correspondiente.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

¹⁷ **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 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



- Por ende, la única forma de dar por concluido un asunto por falta de interés tendría que ser a través de la caducidad, porque con ella se sanciona la inactividad de continuar con el procedimiento.

- En ese sentido, de conformidad con el artículo 17 constitucional, las formalidades que deben acatarse en un proceso judicial deben facilitar el acceso a la contienda y no obstaculizarlo; de modo que los órganos jurisdiccionales no impongan a las partes, sin fundamento alguno, condiciones de trámite y de aspecto meramente formal que impliquen la denegación del derecho a la tutela jurisdiccional.

"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 aquellos 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.



- Por tal razón, si el Código de Comercio no contiene disposición alguna en la que se pueda sustentar la prevención decretada por el Juez responsable, ello no puede tener como consecuencia la conclusión anticipada del proceso, porque con esa postura se pretende imponer una sanción no contenida en la legislación mercantil, en perjuicio de la demandante.

- Asimismo, el derecho humano a una tutela judicial efectiva, en su vertiente de recurso efectivo, conlleva una obligación para los órganos jurisdiccionales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

- En consecuencia, las prevenciones que se realicen a las partes en el juicio deben ajustarse a lo señalado, con la finalidad de no dar margen a una inaccesibilidad a la tutela judicial derivado de formulismos excesivos.

Consideraciones que tienen sustento en la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.) de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO."¹⁸

VI. Existencia de la contradicción

29. La unificación de criterios mediante las contradicciones de tesis es uno de los remedios previstos en la Constitución Federal para salvaguardar los valores de la justicia formal y el principio de universalidad en el razonamiento judicial.

¹⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo I, agosto de 2014, página 536 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas, con número de registro digital: 2007064». Amparo directo en revisión 1080/2014. 28 de mayo de 2014. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo; y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente).



30. Así, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Más bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.¹⁹

31. En ese sentido, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación (no en los resultados) adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes resolvieron 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 encuentra algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

¹⁹ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", tesis aislada P. L/94, Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420». Unanimidad de veinte votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Juan Carlos Cruz Razo.



32. A partir de lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte advierte que **sí se actualizan las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción que se denuncia**, como a continuación se explica:

33. La **primera condición se cumple**, pues ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, para lo cual, recurrieron a su arbitrio judicial.

34. En efecto, los dos tribunales interpretaron las disposiciones que inciden en el **juicio oral mercantil**, como son: el Código de Comercio y el Código Federal de Procedimientos Civiles, para determinar la consecuencia jurídica procedente cuando, con motivo de la orden de emplazamiento a la parte demandada por medio de edictos, el actor no cumple con el trámite y publicación de los mismos, en el plazo conferido.

35. La **segunda condición**, consistente en que se encuentre al menos un razonamiento en el que el análisis realizado gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, **también queda colmada**, pues cada uno de los Tribunales Colegiados llegaron a una solución diferente para determinar **la consecuencia jurídica que debe decretarse en el juicio oral mercantil, con motivo del incumplimiento del actor de tramitar y publicar los edictos ordenados para emplazar al demandado**.

36. En efecto, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** determinó que, en virtud de que en las normas que regulan el juicio oral mercantil existe una laguna jurídica sobre la forma en que ha de sancionarse al actor ante la circunstancia descrita, entonces, el Juez de origen debe recurrir a la integración de la norma de manera análoga.

37. De tal forma que el juzgador debe aplicar las consideraciones y el procedimiento que jurisprudencialmente se determinó en casos similares, como lo es el del emplazamiento al juicio de amparo del tercero perjudicado por edictos, conforme a las reglas de la Ley de Amparo abrogada; el cual confiere un plazo de veinte días para recoger, pagar y publicar los edictos, bajo el apercibimiento de sobreseer en el juicio, ante la falta de interés del quejoso.



38. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito** consideró que, de acuerdo al artículo 1076, el Código de Comercio sanciona la inactividad de las partes con la figura jurídica de la caducidad, la cual opera cuando hayan transcurrido ciento veinte días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada, sin que exista promoción dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo.

39. Por ende, si la forma de dar por concluido un asunto por falta de interés es a través de la caducidad, entonces, el plazo que debe considerarse para el trámite y publicación de los edictos ordenados para emplazar al demandado, debe ser el mencionado.

40. Lo anterior permite concluir que ambos tribunales sostuvieron posturas opuestas **respecto de la consecuencia jurídica que debe decretarse con motivo del incumplimiento del actor de tramitar y publicar los edictos ordenados para emplazar al demandado**. Esto se desprende de la siguiente tabla comparativa:

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito	Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Sexto Circuito
<p>Consideró que existe una laguna jurídica en el Código de Comercio sobre la forma en que ha de sancionarse al actor en el caso de que éste no publique los edictos; por lo que concluyó que es aplicable por integración la Ley de Amparo abrogada que confiere un plazo de veinte días para recoger, pagar y publicar los edictos, bajo el apercibimiento de sobreseer en el juicio, ante la falta de interés del quejoso.</p>	<p>Refirió que el artículo 1076 del Código de Comercio sanciona la inactividad de las partes con la figura jurídica de la caducidad, la cual opera cuando hayan transcurrido ciento veinte días contados a partir del día siguiente a aquel en que surtió efectos la notificación de la última resolución judicial dictada, sin que exista promoción dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación para la conclusión del mismo. Por ende, concluyó que el plazo para el trámite y publicación de los edictos debe ser el mencionado.</p>



41. En consecuencia, el **tercer requisito también se cumple**. Las posturas de los Tribunales Colegiados dan lugar al planteamiento y resolución por parte de esta Primera Sala sobre la siguiente interrogante: ¿Cómo debe proceder el Juez en el juicio oral mercantil, cuando el actor no desahoga los actos a su cargo, necesarios para emplazar al demandado mediante edictos?

VII. Estudio

42. Precisada la existencia de la presente contradicción, esta Primera Sala procede al estudio de fondo.

43. Como se indicó con anterioridad, el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar la sanción que debe decretar el Juez, ante el incumplimiento del actor de publicar los edictos ordenados con la finalidad de emplazar al demandado.

44. Al respecto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se expresan:

45. En principio, es pertinente precisar que el juicio oral mercantil fue incluido en el Código de Comercio, de conformidad con el decreto de reforma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once, en cuyos procesos legislativos se advierte el propósito de contar con un instrumento de solución de conflictos con la prontitud y celeridad necesarios para evitar rezagos en el pronunciamiento de las resoluciones, conforme al dinamismo social y las exigencias de los tiempos actuales.²⁰

46. Para lograr su objetivo, el legislador estableció que el procedimiento se rige por los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración.²¹ A diferencia de otros procesos jurisdic-

²⁰ Amparo en revisión 969/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte, el treinta de septiembre de dos mil quince. Mayoría de votos. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

²¹ "Artículo 1390 Bis 2. En el juicio oral mercantil se observarán especialmente los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración."



cionales mercantiles, el legislador confirió al Juez la dirección procesal, con el objetivo de desarrollar su función en forma pronta y expedita, dando seguridad procesal a las partes, para lo cual debe contar con las más amplias facultades en el desempeño de su actuación jurisdiccional.²²

47. Esto último se ve reflejado en las diversas facultades que el código prevé en diversos preceptos del título especial, las cuales se traducen en una actuación oficiosa constante, que persigue garantizar el debido proceso de las partes, a través de la obtención de una sentencia en la cual dirima las pretensiones sometidas a su potestad.

48. A modo de ejemplo, el juzgador cuenta con facultades oficiosas como las de subsanar omisiones e irregularidades, reponer el emplazamiento del demandado cuando encontrare que no se hizo conforme a la ley, presidir la audiencia, dirigir el debate, conservar el orden y disciplina de la audiencia, conciliar y/o mediar, decretar recesos o diferir la audiencia, entre otras.²³

²² **Artículo 1390 Bis 4.** El Juez tendrá las más amplias facultades de dirección procesal para decidir en forma pronta y expedita lo que en derecho convenga.

"Para hacer cumplir sus determinaciones el Juez puede hacer uso de las medidas de apremio que se mencionan en el artículo 1067 Bis, en los términos que ahí se especifican."

²³ **Artículo 1390 Bis.** Se tramitarán en este juicio todas las contiendas mercantiles sin limitación de cuantía.

"...

"Asimismo, el Juez podrá ordenar que se subsane toda omisión que notare en la sustanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento. ..."

Artículo 1390 Bis 16. Transcurrido el plazo fijado para contestar la demanda y, en su caso, la reconvencción, sin que lo hubiere hecho y sin que medie petición de parte, se procederá en los términos del artículo 1390 Bis 20.

"El Juez examinará, escrupulosamente y bajo su más estricta responsabilidad, si el emplazamiento fue practicado al demandado en forma legal. Si el Juez encontrara que el emplazamiento no se hizo conforme a la ley, mandará reponerlo."

Artículo 1390 Bis 23. Las audiencias serán presididas por el Juez. Se desarrollarán oralmente en lo relativo a toda intervención de quienes participen en ella. Serán públicas, siguiendo en lo que les sean aplicables las reglas del artículo 1080 de este código y las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

"El Juez ordenará la práctica de las pruebas, dirigirá el debate y exigirá el cumplimiento de las formalidades que correspondan y moderará la discusión, podrá impedir que las alegaciones se desvíen hacia aspectos no pertinentes o inadmisibles, también podrá limitar el tiempo y número de veces del uso de la palabra a las partes que debieren intervenir, interrumpiendo a quienes hicieren uso abusivo de su derecho.



49. Dentro de las obligaciones principales que son asignadas al Juez, está la de ordenar el emplazamiento del demandado, conforme a las exigencias previstas en el artículo 1390 Bis 15 y, en su caso, dictar las medidas necesarias para entablar la relación procesal del juicio. Dicha diligencia, así como el auto que admita la reconvencción, por regla general, son las únicas actuaciones que se practicarán de manera personal, en tanto las restantes serán llevadas a cabo conforme a las reglas de las notificaciones no personales.²⁴

"El Juez contará con las más amplias facultades disciplinarias para mantener el orden durante el debate y durante las audiencias, para lo cual podrá ejercer el poder de mando de la fuerza pública e imponer indistintamente las medidas de apremio a que se refiere el artículo 1067 Bis de este código."

"Artículo 1390 Bis 24. El Juez determinará el inicio y la conclusión de cada una de las etapas de la audiencia, con lo que quedan precluidos los derechos procesales que debieron ejercitarse en cada una de ellas.

"La parte que asista tardíamente a una audiencia se incorporará al procedimiento en la etapa en que ésta se encuentre, sin perjuicio de la facultad del Juez en materia de conciliación y/o mediación.

"Una vez que los testigos, peritos o partes concluyan su intervención, a petición de ellos podrán ausentarse del recinto oficial cuando el Juez lo autorice."

"Artículo 1390 Bis 25. Las audiencias se suspenden por receso, diferimiento o por actualizarse cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 1076, fracción VI, de este código.

"Durante el desarrollo de las audiencias, de estimarlo necesario, el Juez podrá decretar recesos, con el fin de realizar determinados actos relacionados con el asunto que se sustancia, fijando al momento la hora de reanudación de la audiencia.

"Cuando una audiencia no logre concluirse en la fecha señalada para su celebración, el Juez podrá diferirla, y deberá fijarse, en el acto, la fecha y hora de su reanudación, salvo que ello resultare materialmente imposible, y ordenar su reanudación cuando resulte pertinente."

²⁴ **"Artículo 1390 Bis 10.** En el juicio únicamente será notificado personalmente el emplazamiento y el auto que admita la reconvencción. Las demás determinaciones se notificarán a las partes conforme a las reglas de las notificaciones no personales."

"Artículo 1390 Bis 14. Admitida la demanda, el Juez ordenará emplazar al demandado corriéndole traslado con copia de la misma y de los documentos acompañados, a fin de que dentro del plazo de nueve días entregue su contestación por escrito."

"Artículo 1390 Bis 15. El emplazamiento se entenderá con el interesado, su representante, mandatario o procurador, entregando cédula en la que se hará constar la fecha y la hora en que se entregue; la clase de procedimiento, el nombre y apellidos de las partes, el Juez o tribunal que manda practicar la diligencia; transcripción de la determinación que se manda notificar y el nombre y apellidos de la persona a quien se entrega, levantándose acta de la diligencia, a la que se agregará copia de la cédula entregada en la que se procurará recabar la firma de aquel con quien se hubiera entendido la actuación.

"El notificador se identificará ante la persona con la que entienda la diligencia; requiriendo a ésta para que a su vez se identifique, asentando su resultado, así como los medios por los que se cerciore de ser el domicilio del buscado, pudiendo pedir la exhibición de documentos que lo acrediten,



50. No obstante lo anterior, el título especial del juicio oral mercantil no prevé la circunstancia en que un demandado no es localizado en el domicilio proporcionado por el actor en el escrito de demanda; por ende, como se dijo, el juzgador se ve obligado a dictar las medidas necesarias para lograr el emplazamiento. De modo que, ante la ausencia de regulación de esa situación, le son aplicables las reglas supletorias.

51. Así, el numeral 1390 Bis 8 del Código de Comercio dispone que, en todo lo no previsto en el título especial, regirán las reglas generales de la mencionada codificación, con la condicionante de que no se opongan a las disposiciones que rigen para el propio juicio oral mercantil.²⁵

52. Por tanto, cuando se ignore el domicilio de la persona que deba ser emplazada, los artículos 1070 y 1070 Bis del Código de Comercio indican el procedimiento que el rector del proceso ha de seguir para solventar el impedimento material que se ha presentado. En primer término, deberá realizar una investigación ante diversas autoridades e instituciones públicas, quienes se encuentran obligadas a coadyuvar en la identificación del domicilio requerido.²⁶

precisándolos en caso de su presentación, así como aquellos signos exteriores del inmueble que puedan servir de comprobación de haber acudido al domicilio señalado como el del buscado, y las demás manifestaciones que haga la persona con quien se entienda el emplazamiento en cuanto a su relación laboral, de parentesco, de negocios, de habitación o cualquier otra existente con el interesado.

"La cédula se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, en caso de no encontrarse el buscado; después de que el notificador se haya cerciorado de que ahí lo tiene la persona que debe ser notificada; se expondrán en todo caso los medios por los cuales el notificador se haya cerciorado de que ahí tiene su domicilio la persona buscada.

"Además de la cédula, se entregará copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada más, en su caso, copias simples de los demás documentos que el actor haya exhibido con su demanda.

"El actor podrá acompañar al actuario a efectuar el emplazamiento."

²⁵ **Artículo 1390 Bis 8.** En todo lo no previsto regirán las reglas generales de este código, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título."

²⁶ **Artículo 1070.** 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.



53. Si la investigación resulta infructuosa, a continuación corresponde realizar la notificación por edictos, la cual se llevará a cabo mediante la publicación del auto respectivo tres veces consecutivas, en un periódico de circulación amplia y de cobertura nacional, así como en un periódico local del Estado o de la Ciudad de México.

54. De conformidad con lo expuesto hasta este punto, resulta jurídicamente posible afirmar que la legislación que incide en el trámite y resolución del juicio oral mercantil (y que como dijimos es el título especial y reglas generales del

"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. "La autoridad o institución proporcionará los datos de identificación y el último domicilio que aparezca en sus registros de la persona buscada. Esta información no queda comprendida dentro del secreto fiscal o de alguna otra reserva que las autoridades o instituciones estén obligadas a observar conforme a las disposiciones que las rige.

"Cuando la autoridad o institución proporcione información de diversas personas con el mismo nombre, la parte actora podrá hacer las observaciones y aclaraciones pertinentes para identificar el domicilio que corresponda a la persona buscada o, en su caso, para desestimar domicilios proporcionados. El Juez revisará la información presentada así como las observaciones hechas por la parte actora y resolverá lo conducente.

"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.

"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. El notificador tendrá la obligación de realizarlas en el domicilio señalado, y en caso de no existir el mismo, lo deberá hacer constar en autos para que surtan efectos así como las subsecuentes, por publicación en el boletín, gaceta o periódico judicial o en los estrados de los tribunales, además de que las diligencias en que dicha parte debiere tener intervención se practicarán en el local del juzgado sin su presencia.

"Una vez que el actuario o ejecutor se cerciore de que en el domicilio sí habita la persona buscada y después de la habilitación de días y horas inhábiles, de persistir la negativa de abrir o de atender la diligencia, el actuario dará fe para que el Juez ordene dicha diligencia por medio de edictos sin necesidad de girar oficios para la localización del domicilio."

"Artículo 1070 Bis. Las instituciones y autoridades estarán obligadas a proporcionar la información a que se refiere el artículo 1070 de este código, en un plazo no mayor a veinte días naturales y, en caso de no hacerlo, la autoridad judicial ordenará la notificación por edictos y dictará las medidas de apremio correspondientes a la persona o funcionario responsables de contestar los informes, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran por su incumplimiento, derivadas de la legislación aplicable a los servidores públicos."



Código de Comercio) contempla las normas que han de observarse para el emplazamiento de la parte demandada, incluido el hecho de que el domicilio se desconozca, por lo cual será procedente la publicación mediante edictos.

55. Ahora bien, la circunstancia que surge con posterioridad a la orden de emplazar por edictos al demandado, que se presentó en los juicios orales mercantiles que dieron origen a la emisión de los criterios contendientes, corresponde al incumplimiento del actor con las formas y términos que le fueron impuestos para lograr el emplazamiento por edictos a su contraparte. Situación que se analiza a continuación:

56. Para ello, ha de precisarse que cuando el Juez confiere al actor obligaciones necesarias para el correcto desahogo del emplazamiento referido, como son: recoger, pagar y publicar los mencionados edictos, se constituye en una obligación procesal, la cual debe ser agotada con la finalidad de que el Juez cumpla su acometido inicial, consistente en poner el juicio en estado de resolución (lo cual implica emplazar al demandado) y, en su momento, pronunciar la sentencia que dirima las pretensiones de las partes.

57. De modo que esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que, para definir el contenido de la sanción que ha de actualizarse, como una consecuencia jurídica derivada del incumplimiento, debe tomarse en cuenta el contenido del principio dispositivo que incide en el juicio oral mercantil, vinculado con el principio de justicia pronta y expedita, previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

58. Conforme al anterior principio, esta Primera Sala consideró, en el amparo directo en revisión 3606/2012, que la prontitud implica que los tribunales están obligados a resolver las controversias ante ellos planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes. Esto, con la finalidad de crear seguridad jurídica a los gobernados.²⁷

²⁷ Decisión emitida en sesión del veinte de marzo de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Verónica Mercedes Sánchez Miguez.



59. En ese orden de ideas, los gobernados tienen la obligación de cumplir con los plazos y términos que fijen las leyes, pues de lo contrario, se corre el riesgo de que, según sea el caso, prescriba, precluya o caduque el proceso.²⁸ Estos plazos y términos deben estar establecidos por el legislador, no quedar al arbitrio de las partes o, en su caso, del juzgador.

60. En ese sentido, los procedimientos judiciales pueden dirigirse basándose en dos sistemas distintos, como son:

i) El **inquisitivo**: en el que se confiere al Juez una serie de atribuciones tanto en la instauración de la relación procesal como en su desarrollo para impulsar el procedimiento y lograr la resolución de la controversia; o,

ii) El **dispositivo**: en el que la iniciativa del proceso corresponde a las partes, quienes deben impulsarlo hasta obtener la resolución de sus pretensiones.

61. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala determinó que este último sistema es el adoptado por la mayoría de las legislaciones del país; de ahí que la acción procesal esté encomendada, tanto en su forma activa como pasiva, a las partes y no al Juez, razón por la cual, las leyes imponen a las partes la carga procesal de "impulsar" el procedimiento hasta el dictado de la sentencia; gravamen cuyo incumplimiento da lugar a una sanción, la caducidad de la instancia.²⁹

62. De conformidad con este sistema, en los particulares recae la obligación de iniciar e impulsar el procedimiento dentro de los términos y plazos establecidos en ley. Sin que el juzgador pueda modificar lo que el Poder Legislativo haya previsto para los procedimientos.

²⁸ La prescripción de las acciones encuentra sustento en que el transcurso del plazo señalado por la ley para su ejercicio hace presumir que existe un abandono o renuncia del derecho que el gobernado podía hacer valer.

²⁹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Contradicción de tesis 50/2005-PS. Registro digital: 177685.

Once de noviembre de dos mil quince. Unanimidad de votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



63. La legislación mercantil no es ajena a este principio, por el contrario, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 3606/2012,³⁰ se cuestionó: *¿El principio dispositivo tiene aplicación en un procedimiento mercantil como el de origen?* (ordinario mercantil) cuya respuesta fue positiva, bajo la reflexión siguiente:

"... La respuesta a esta interrogante es positiva, pues en este tipo de juicios sólo se discuten cuestiones que incumben exclusivamente a los contendientes, por tanto, es en ellos en quienes recae la obligación de probar sus pretensiones o defensas, tan es así que el artículo 1194 del Código de Comercio señala lo siguiente:

"Artículo 1194. El que afirma está obligado a probar. En consecuencia, el actor debe probar su acción y el reo sus excepciones."

"Esta carga probatoria que recae en las partes y no en el juzgador, es lógica, pues con independencia de que respeta la igualdad y el equilibrio procesal que debe haber entre los contendientes en términos del principio de justicia imparcial que se deriva del derecho de acceso a la justicia consagrado en el artículo 17 constitucional, deja al arbitrio de los litigantes valorar la necesidad de ofrecer pruebas y determinar las que en su caso estimen conducentes a sus intereses, lo cual redundaría en su propio beneficio, pues al formar parte de la contienda, se presume que nadie sabe mejor que los litigantes cuándo deben ofrecer pruebas y cuándo deben abstenerse de hacerlo y, en su caso, cuáles son las más idóneas para demostrar sus pretensiones o defensas.

"Así, atendiendo al principio dispositivo, el cual cobra relevancia en materia probatoria, el juzgador no puede ir más allá de lo pedido por las partes, por tanto, no puede recabar ninguna prueba que ellas no hayan ofrecido o prepa-

³⁰ Resuelto en sesión ordinaria de veinte de marzo de dos mil trece. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



rado adecuadamente para su desahogo, máxime que dicho ordenamiento, ni siquiera faculta al juzgador a realizar diligencias para mejor proveer.

"Ahora bien, el hecho de que el principio dispositivo impida que el juzgador pueda actuar de manera oficiosa en el impulso del procedimiento y el esclarecimiento de la verdad litigiosa, conduce a la interrogante siguiente: ..."

64. En relación con lo anterior, en la contradicción de tesis 286/2019, esta Sala también estableció que en los juicios de derecho privado donde se afectan únicamente intereses particulares, **debe prevalecer el principio dispositivo**, por lo que han de ser las partes quienes encauzan y determinan el desarrollo del procedimiento a partir de los medios de convicción y argumentos que aporten las propias partes.³¹

65. De ahí que, de conformidad con este principio, las partes son las que tienen la carga de impulsar el procedimiento bajo la sanción que, de no hacerlo, se actualizará la caducidad que el mismo Código de Comercio prevé; por ende, no es jurídicamente válido afirmar que en la legislación mercantil no existe precepto que sancione la inactividad o desinterés de las partes; de modo que, para el caso de que al actor se le requiera para que a su vez recoja, pague y publique los edictos ordenados en el juicio oral mercantil con la finalidad de emplazar a la parte demandada, se hace evidente que la consecuencia jurídica es la caducidad.

66. Sin que sea obstáculo que el legislador no regulara un plazo específico para el trámite y publicación de los edictos, en virtud de que aun cuando así lo hubiera previsto, en cualquier caso, la contumacia de la parte actora, constituye un incumplimiento que debe tener una consecuencia jurídica, razonable a los efectos que produce al paralizar el juicio y obstaculizar las obligaciones y facultades conferidas al Juez como rector del juicio.

³¹ Decisión emitida en sesión ordinaria del diecinueve de febrero de dos mil veinte. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



67. Bajo ese contexto, corresponde el análisis de la figura de la **caducidad**, como forma de sanción ante la inactividad de las partes por el simple transcurso del tiempo durante la tramitación del juicio oral mercantil, la cual está prevista en el artículo 1076 del Código de Comercio, que es del tenor siguiente:

"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 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 sí en aquellos 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 conexa 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 reconvención, 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."

68. De lo anterior se advierten las condiciones en que la inactividad procesal de las partes da lugar a decretar la caducidad de la instancia, a saber, que durante ciento veinte días no se haya efectuado ningún acto procesal ni promoción de cualquiera de las partes, dando impulso al procedimiento para su trámite, solicitando la continuación del mismo.



69. En cuanto a la doctrina judicial, esta Primera Sala definió en la jurisprudencia 1a./J. 72/2005, que no cualquier promoción es susceptible de interrumpir el plazo de la caducidad, sino que requiere que a través de la misma pueda demostrarse el interés de las partes en impulsar o continuar el procedimiento, además de ser coherente con la correspondiente secuela procesal, es decir, que la pretensión contenida en esa promoción sea posible atendiendo al contexto procesal en que se presenta.³²

70. También se ha definido que, de acuerdo al numeral previamente transcrito, la caducidad de la instancia opera de pleno derecho cualquiera que sea el estado del juicio, esto es, desde el primer auto que se dicte hasta la citación para oír sentencia, lo cual implica que esa figura podrá actualizarse, incluso, ante la falta de emplazamiento del demandado, ya que ningún dispositivo de la legislación mercantil exige esa actuación procesal como condición para que se surta esta figura, dado que el requisito sólo es necesario para establecer la litis.³³

71. En el mismo sentido, esta Sala definió que la caducidad de la instancia no impide el acceso a la impartición de justicia, pues no coarta el derecho de la parte actora de acudir a los tribunales para resolver un caso concreto.

72. En relación con los actos inherentes al emplazamiento del demandado, se dijo que corresponde a una de las facultades y obligaciones a cargo de la autoridad judicial. De tal forma que, en caso de que dicha diligencia no haya ocurrido, la parte actora se encuentra en condiciones de impulsar el procedimiento, solicitando al Juez ordene el emplazamiento de su contraparte con el fin de que no opere la caducidad de la instancia.

³² Jurisprudencia publicada en la página 47 del Tomo XXII, agosto de 2005, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 177685, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. LAS PROMOCIONES DE LAS PARTES SON APTAS PARA INTERRUMPIR EL PLAZO PARA QUE OPERE, CUANDO SON OPORTUNAS Y ACORDES CON LA ETAPA PROCESAL EN LA QUE SE PRESENTAN.". Contradicción de tesis 50/2005-PS. 15 de junio de 2005. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

³³ Jurisprudencia 1a./J. 22/2003, publicada en la página 149, Tomo XVII, mayo de 2003, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 184348, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA MERCANTIL. OPERA DESDE EL PRIMER AUTO QUE SE DICTE EN EL JUICIO AUNQUE NO SE HAYA EMPLAZADO AL DEMANDADO.". Contradicción de tesis 113/2002-PS. 7 de mayo de 2003. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



73. En el supuesto de que la caducidad se actualice antes del emplazamiento del demandado, únicamente es imputable a la actora, en virtud de que es la interesada en que se resuelva la controversia planteada, lo cual es acorde con el principio dispositivo que rige en los juicios mercantiles.³⁴

74. En razón de lo anterior, el principio dispositivo que prevalece en el juicio oral mercantil impone a las partes la carga de impulsar el procedimiento y excitar al órgano jurisdiccional a continuar su tramitación por los diversos estadios que lo integran hasta dictar sentencia. Por ello, la caducidad se constituye como la consecuencia jurídica idónea para sancionar la inactividad de las partes, o bien, el incumplimiento de un deber procesal impuesto por el Juez, como lo es la publicación de los edictos.

75. En esa línea argumentativa, esta Primera Sala se decantó al resolver el amparo en revisión 635/2011, que considera insostenible que el emplazamiento y notificaciones sean actos que corresponden exclusivamente a los tribunales, sino también a la parte actora, cuando se requiere de información necesaria para su realización, como el domicilio en que debe llevarse a cabo, el nombre del representante legal con quien debe atenderse la diligencia, o bien, los diversos trámites necesarios para lograr el emplazamiento mediante edictos.³⁵

³⁴ Jurisprudencia 1a./J. 27/2006, publicada en la página 17 del Tomo XXIV, julio de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro digital: 174785, de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA MERCANTIL. EL NUMERAL 1076 DEL CÓDIGO DE COMERCIO QUE AUTORIZA A DECRETARLA AUN CUANDO NO SE HAYA PRACTICADO EL EMPLAZAMIENTO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Contradicción de tesis 140/2005-PS. 22 de marzo de 2006. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza.

³⁵ Tesis aislada 1a. LXIII/2014 (10a.), publicada en la página 635, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de febrero de 2014 a las 10:32 horas», registro digital: 2005619. De título y subtítulo: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA EN MATERIA CIVIL. SU ACTUALIZACIÓN ANTES DEL EMPLAZAMIENTO TIENE LUGAR NO SÓLO POR LA INACTIVIDAD DEL JUEZ SINO TAMBIÉN POR LA DE LAS PARTES (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2008)". Amparo en revisión 635/2011. 7 de diciembre de 2011. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.



76. Por ende, es válido que la caducidad de la instancia opere antes del emplazamiento del demandado, máxime cuando la prosecución del juicio depende de los actos a cargo de la parte actora, para realizar el emplazamiento del demandado mediante edictos.

77. En síntesis, para que el Juez se encuentre en oportunidad de poner en estado de resolución el juicio oral mercantil, se encuentra facultado para dictar las medidas necesarias para conformar la relación jurídica procesal, entre las que se encuentra emplazar al demandado mediante edictos, confiriendo al actor la responsabilidad de su trámite y publicación, consistente en recoger, pagar y publicar los edictos correspondientes.

78. De tal forma que, de acuerdo al principio dispositivo que impera en los procedimientos mercantiles, ante la falta de impulso de una de las partes, la consecuencia jurídica que se actualiza corresponde a la caducidad de la instancia. Por ende, ante el incumplimiento de la parte actora de tramitar los edictos ordenados por el Juez para emplazar al demandado, es inconcuso que opera la caducidad de la instancia, la cual sanciona el desinterés en la prosecución del juicio.

79. En ese sentido, el Juez debe respetar el plazo que para tal efecto estipuló el legislador en el artículo 1076 del Código de Comercio, de ciento veinte días, el cual sólo se verá interrumpido con motivo de una promoción del actor, en la que se evidencie su voluntad de continuar con la conclusión del juicio y sea acorde con el deber procesal impuesto y la secuela procesal en que se ubique.

80. Lo anterior, despeja la necesidad de llevar a cabo un ejercicio de interpretación de la norma y, por ende, recurrir de manera análoga a la interpretación llevada a cabo para casos similares, como el del emplazamiento al tercero perjudicado en el juicio de amparo, mediante edictos, de conformidad con la Ley de Amparo abrogada.

VIII. Decisión

81. Por lo expuesto y fundado, en términos de lo dispuesto por los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con



carácter de jurisprudencia, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

EMPLAZAMIENTO POR EDICTOS AL DEMANDADO EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. DEBE DECRETARSE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA ANTE EL INCUMPLIMIENTO DEL ACTOR DE PUBLICAR LOS EDICTOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes sostuvieron criterios distintos respecto de la consecuencia jurídica que debe decretarse para el caso del incumplimiento en que incurre la parte actora del juicio oral mercantil, derivado de su obligación procesal de publicar los edictos ordenados para emplazar a la parte demandada.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, ante la circunstancia de incumplimiento descrita, debe operar la caducidad de la instancia prevista en el Código de Comercio y no una diversa sanción jurídica.

Justificación: En el juicio oral mercantil impera el principio dispositivo, consistente en que la iniciación e impulso del procedimiento está en manos de los contendientes y no en el juzgador. Por ello, la inactividad de las partes de impulsar la continuación del procedimiento para que el Juez esté en oportunidad de poner el juicio en estado de resolución y cumplir con su obligación de impartición de justicia pronta y expedita, es sancionada mediante la figura jurídica de la caducidad. Siendo así, ante el incumplimiento del deber procesal conferido al actor de publicar los edictos ordenados para emplazar al demandado, es aplicable la caducidad prevista en el artículo 1076 del Código de Comercio, que se actualiza una vez transcurridos los ciento veinte días posteriores al requerimiento, sin que medie promoción del actor en la que se evidencie su voluntad de continuar con la conclusión del juicio. No es posible considerar que en la legislación mercantil exista una laguna jurídica sobre este tema, de forma que no es dable procurar integrar la norma a partir de interpretaciones derivadas de otras legislaciones, como lo sería la Ley de Amparo abrogada.



Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como 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, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, 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, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 57/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre 2020 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 335, con número de registro digital: 2022512.



INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA EN EL JUICIO MERCANTIL. LA PERSONA AUTORIZADA EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO CUENTA CON FACULTADES PARA INTERPONERLO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 412/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL CUARTO CIRCUITO. 14 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN SE RESERVÓ EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN SE RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

III. Competencia

9. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Constitución Federal"), 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013. Lo anterior en virtud de que se trata de una denuncia de criterios contradictorios suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos,³ y al ser un asunto en materia civil, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

³ De acuerdo con el contenido de la tesis P. I/2012 (10a.) del Pleno de este Tribunal Constitucional de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO



IV. Legitimación

10. De conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal,⁴ y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁵ los integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito tienen legitimación para presentar esta denuncia de contradicción pues sostienen que su criterio para resolver el amparo en revisión 236/2019 riñe con la decisión que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito sustentó en el amparo en revisión 361/2017.

V. Criterios contendientes

11. Para analizar la existencia de la contradicción de tesis en estudio, en primer lugar, deben mostrarse los **elementos fácticos y jurídicos** que fueron considerados en las decisiones materia de la denuncia:

PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).". Derivada de la contradicción de tesis 259/2009 fallada el once de octubre de dos mil once.

⁴ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

⁵ **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el Procurador General de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



Amparo en revisión 236/2019 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito

12. Contexto fáctico: ***** demandó por la vía oral mercantil a ***** (en adelante *****) el pago de diversas facturas por la enajenación de sus mercancías.⁶

13. La demanda se radicó ante el Juez Quinto de lo Mercantil del Primer Partido Judicial del Estado de Aguascalientes. Seguidas y concluidas las etapas del proceso, dicho juzgador dictó la sentencia en donde condenó a ***** a pagar la cantidad de \$***** (*****) por concepto de las facturas, más los intereses moratorios correspondientes, a una tasa del seis por ciento anual.

14. En su contra, ***** promovió un juicio de amparo directo, el cual fue radicado con el número ***** del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Quinto Circuito. Dicho tribunal concedió el amparo para el efecto de que el Juez local emitiera una nueva sentencia en donde corrigiera un vicio de incongruencia y realizara una nueva valoración probatoria.

15. En contra de la sentencia dictada en cumplimiento a ese juicio constitucional, ***** promovió un nuevo amparo directo. Ese juicio también fue radicado por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Quinto Circuito, quien concedió el amparo para el efecto de que el Juez local dictara una sentencia en la que sólo condenara a ***** al pago de las facturas respecto de las cuales expidió contra recibos. En su sentencia, el citado tribunal dejó libertad de jurisdicción para que el Juez se pronunciara respecto al pago de gastos y costas.

16. Con motivo del cumplimiento al citado juicio de amparo el Juez local dictó una nueva sentencia en la que condenó a ***** a pagar la cantidad de

⁶ El contexto fáctico de lo narrado hasta la emisión de la sentencia de primera instancia se desprende del contenido de la sentencia emitida en el amparo directo 14/2017 por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Quinto Circuito y se invoca aplicando lo establecido en la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."



\$***** (*****) más un interés moratorio a una tasa de seis por ciento anual y a los gastos y costas del juicio. Esa sentencia **quedó firme**.

17. Una vez dictada esa última sentencia, ***** a nombre del señor ***** y **en su carácter de autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio**, solicitó la apertura del periodo de su ejecución y exhibió la planilla de liquidación de las cantidades correspondientes a los intereses moratorios y los gastos y costas del juicio.

18. El Juez Quinto de lo Mercantil del Estado de Aguascalientes abrió la incidencia para determinar las cantidades correspondientes a los intereses moratorios y los gastos y costas del juicio. Seguidas las etapas del proceso, dictó la resolución interlocutoria en la que aprobó la planilla de liquidación y fijó las cantidades que ***** debía pagar por concepto del interés moratorio y los gastos y costas del juicio.⁷

19. ***** promovió un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución interlocutoria dictada por el Juez local. De dicho asunto correspondió conocer al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Aguascalientes, donde se radicó con el número *****.

20. Seguido el procedimiento del amparo, la Juez de Distrito emitió su sentencia concediendo la protección constitucional para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y dictara otra interlocutoria en la que resolviera que el artículo 1069, párrafo tercero, del Código de Comercio, no permitía que ***** , en su carácter de autorizado por el señor ***** , ejerciera el derecho sustantivo del segundo para promover el incidente de liquidación.

21. El señor ***** promovió un recurso de revisión en su contra. De dicho recurso correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, donde se registró con el número 236/2019.

⁷ Aprobó la cantidad de \$***** (*****), por concepto de intereses moratorios y la cantidad de \$***** (*****), por concepto de honorarios.



22. Decisión en el amparo en revisión. En la sesión del día veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito resolvió el recurso de revisión en el cual confirmó la determinación de la Juez de Distrito.

23. Los integrantes del Tribunal Colegiado consideraron que, como se había resuelto en el amparo indirecto, el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio **no está legitimado para promover el incidente de liquidación de la sentencia**, pues mientras que dicho mandatario judicial sólo cuenta con facultades para actuar en cuestiones de trámite, la promoción del incidente de liquidación involucra un derecho sustantivo cuyo ejercicio corresponde directamente a su titular. Este **es el criterio materia de la presente denuncia de contradicción**; y esencialmente, tuvo sustento en los razonamientos siguientes:

a) Que en el tercer párrafo del artículo 1069 del Código de Comercio se establece una cláusula abierta que permite a los autorizados realizar "cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante" hasta culminar el proceso jurisdiccional. Sin embargo, la amplitud de esa cláusula no significa que el autorizado pueda realizar absolutamente cualquier acto en nombre de su autorizante.

b) Que las facultades previstas en el artículo 1069 del Código de Comercio deben armonizarse con el principio dispositivo el cual reserva a las partes (o a su representante) realizar determinados actos que están encaminados al ejercicio de los derechos sustantivos de los cuales son titulares. Por ello el autorizado en términos amplios sólo está facultado para presentar promociones de trámite, es decir actos procesales materializados en escritos mediante los que se realizan acciones necesarias para que el juicio prosiga por su cauce natural hasta su conclusión y no aquellos actos que impliquen una pretensión litigiosa de carácter sustantivo.

c) Que el incidente de liquidación constituye una auténtica pretensión litigiosa que entraña el ejercicio de un derecho de carácter sustantivo ya que la parte favorecida con la sentencia definitiva formula la cuantificación del crédito que le es adeudado. Si bien a través de la promoción del incidente de liquidación



(el cual forma parte de la etapa de ejecución del proceso jurisdiccional) no se ejercita una acción distinta a la del juicio, de acuerdo a la naturaleza reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la referida incidencia insta una acción que entraña la correcta determinación de un derecho sustantivo que previamente fue declarado en la sentencia definitiva que resolvió la controversia.

d) Que la promoción del incidente de liquidación constituye el ejercicio de una acción cuya pretensión es de carácter sustantivo. Por ello es un acto que debe impulsar personalmente la parte que obtuvo el fallo a su favor, y no el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio quien no está en aptitud de promoverlo.

Amparo en revisión 361/2017 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito

24. Contexto fáctico. ***** (en adelante *****) demandó por la vía ordinaria mercantil al ***** (en adelante *****) la devolución de diversos recursos por la congelación de una cuenta bancaria, así como el pago de los intereses legales y gastos y costas.

25. La demanda se radicó ante el Juez Tercero de Jurisdicción Concurrente del Primer Distrito Judicial del Estado de Nuevo León. Seguidas y concluidas las etapas del proceso, dicho juzgador dictó la sentencia en donde condenó a ***** a devolver la cantidad de \$***** (*****), más los intereses legales a una tasa del seis por ciento anual.

26. ***** interpuso un recurso de apelación en contra de tal sentencia. El fallo de la primera instancia fue confirmado por la Octava Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León cuya decisión quedó firme.

27. Para hacer efectivo el adeudo de los intereses legales determinados en la sentencia, ***** , en su calidad de autorizado de ***** (en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio), promovió un incidente de liquidación de los intereses moratorios ante el Juez local.



28. El Juez consideró procedente el incidente y, una vez seguidas y concluidas sus etapas, emitió una resolución por la que condenó al banco a pagar la cantidad de \$***** (*****) por concepto de los intereses moratorios.

29. ***** apeló tal determinación, pero su medio de defensa fue desestimado por la Octava Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de Nuevo León, cuyos integrantes confirmaron la resolución interlocutoria recurrida.

30. El banco promovió una demanda de amparo indirecto en la que, entre otras cosas, argumentó que en su carácter de autorizado, ***** no contaba con las facultades para promover el incidente de liquidación de los intereses moratorios.

31. El juicio de amparo fue radicado por el Juez Quinto de Distrito en Materias Civil y de Trabajo en el Estado de Nuevo León (con el número *****). Seguidas las etapas del juicio el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó una sentencia donde determinó negar el amparo.

32. Ante tal negativa, ***** interpuso un recurso de revisión del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito. Este órgano jurisdiccional lo registró con el número 361/2017.

33. Decisión en el amparo en revisión. En la sesión del día veintiséis de septiembre de dos mil dieciocho, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito resolvió el recurso de revisión confirmando la determinación del Juez de Distrito.

34. Los integrantes del Tribunal Colegiado consideraron que el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio **sí está legitimado para promover el incidente de liquidación de la sentencia**, pues al tratarse de una cuestión accesoria de la acción principal actúa en el ejercicio de sus facultades para defender los intereses del autorizante dentro del juicio. Este **es el criterio que se denuncia en la presente contradicción**; y esencialmente, tuvo sustento en los razonamientos siguientes:



a) Que las facultades establecidas en el artículo 1069 del Código de Comercio, circunscriben al autorizado en términos amplios al trámite y resolución del proceso en el que ésta se le otorga. Dichas facultades se encuentran dirigidas a facilitar la realización de los actos procesales necesarios para la defensa de los intereses de su autorizante en el proceso judicial correspondiente.

b) Que el incidente de ejecución de la sentencia, aunque pueda considerarse ajeno al juicio principal por emitirse una vez concluida la controversia, es accesorio y se constituye como una extensión del mismo. Esto es así porque su tramitación tiene como finalidad el que se administre justicia de manera completa dado que obedece a la necesidad de que el derecho cuya existencia se encuentra en la sentencia definitiva pueda hacerse valer mediante su liquidación.

c) Que el incidente de liquidación es un acto estrechamente vinculado con la ejecución de sentencia ya que tiene por objeto determinar la cantidad líquida de una condena sin modificar los términos establecidos en ésta. Por ello, pese a ser una cuestión contenciosa, su objeto consiste en dilucidar un aspecto esencial de la litis principal ya que la pretensión del acreedor se despliega en dos vertientes: la declaración de la existencia del derecho y la declaración del contenido y alcance de tal derecho. De lo anterior se sigue que tanto la sentencia como la resolución interlocutoria de su liquidación se complementan ya que dirimen dos aspectos de la misma pretensión jurídica.

d) Que conforme a la naturaleza y objetivo del incidente de liquidación, el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio sí está facultado para promoverlo. Además de que no se trata de una acción diversa sino que deriva de la ya iniciada en el juicio mercantil en donde se le autorizó para defender los derechos del acreedor, precisamente éste se promueve en el ejercicio de dicha finalidad para la cual se encuentra facultado pues busca proteger los intereses de su autorizante al instar que se materialice el derecho de crédito contenido en la sentencia.

35. La decisión planteada en el amparo directo 361/2017 dio origen a la tesis IV.1o.C.14 C (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito, de título, subtítulo y texto siguientes:



"AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS CONFORME AL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO. ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER EL INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE INTERESES EN NOMBRE DE SU AUTORIZANTE. El artículo citado establece que las partes podrán autorizar a una o varias personas con capacidad legal, quienes estarán facultados, entre otras cosas, para realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante. Esa 'cláusula abierta', según lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios, se circunscribe en el marco de la defensa de los derechos que el autorizante llevó al juicio mercantil mediante el ejercicio de la acción correspondiente, lo que no puede hacerse extensivo al ejercicio de una acción diferente o de un acto procesal exclusivo del interesado (o su representante), ni tampoco implica que el autorizado cuente con representación de los intereses del autorizante (menos aún fuera del juicio respectivo), pues las facultades conferidas por dicho apartado, lejos de constituir un poder o un mandato judicial, están orientadas a facilitar la realización de los actos procesales necesarios para la defensa de los intereses de su autorizante en el propio proceso judicial. Por otro lado, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. XXXVIII/2009, de rubro: 'INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA. AUNQUE FORMALMENTE SEA UN PROCEDIMIENTO AJENO AL JUICIO PRINCIPAL, MATERIALMENTE ES UNA EXTENSIÓN DEL MISMO (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y CÓDIGO DE COMERCIO).', estableció que el incidente de ejecución de sentencia, si bien puede considerarse ajeno al juicio principal, porque su tramitación se lleva a cabo fuera de juicio y con independencia de la cosa juzgada alcanzada en la sentencia definitiva, lo cierto es que, al mismo tiempo, es accesorio al juicio principal y se constituye en una extensión de éste, porque su tramitación obedece a la necesidad de que el derecho cuya existencia es cierta e incontrovertible por la cosa juzgada contenida en la sentencia definitiva, puede hacerse valer mediante su liquidación, para que la litis principal quede justamente compuesta, es decir, para que se administre justicia de manera completa. Por tal motivo, y pese a que la fase ejecutiva y en particular el incidente de liquidación de intereses se trata de una cuestión que surge después de dictada la sentencia (después de concluido), lo cierto es que la misma forma parte integral del proceso judicial y se constituye en una extensión de él; de ahí que el autorizado en amplios términos conforme al dispositivo apuntado, sí está facultado para promover dicho incidente de liquidación de intereses



en nombre de su autorizante, como parte integral del juicio y de sus facultades para defender los intereses de su autorizante."

VI. Existencia de la contradicción

36. La unificación de criterios mediante las contradicciones de tesis es uno de los remedios previstos en la Constitución Federal para salvaguardar los valores de la justicia formal y el principio de universalidad en el razonamiento judicial.

37. Así, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Más bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido una tesis. Apoya a lo anterior la tesis P. L/94 del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁸

38. En ese sentido, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación (no en los resultados) adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las condiciones siguientes:

a) Que los tribunales contendientes resuelvan alguna cuestión litigiosa en la que se vean en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el

⁸ "Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis **no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias**, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."



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 las interpretaciones den 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 también sea legalmente posible.

39. A partir de lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte advierte que sí se actualizan las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción que se denuncia.

40. La **primera condición se cumple** pues ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración recurriendo a su arbitrio judicial: los dos tribunales interpretaron el tercer párrafo del artículo 1069 del Código de Comercio, y la institución jurídica del incidente de liquidación de sentencia prevista en el artículo 1348 de dicho cuerpo de leyes.⁹ Lo que hicieron para determinar si el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio, se encuentra facultado para promover dicho incidente de liquidación en nombre de su autorizante.

41. La **segunda condición**, consistente en que entre los ejercicios interpretativos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, **también queda colmada**.

42. El Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito sostuvo que el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio **no se en-**

⁹ "Artículo 1348. Si la sentencia no contiene cantidad líquida la parte a cuyo favor se pronunció al promover la ejecución presentará su liquidación, de la cual se dará vista por tres días a la parte condenada y sea que la haya o no desahogado, el Juez fallará dentro de igual plazo lo que en derecho corresponda. Esta resolución será apelable en el efecto devolutivo, de tramitación inmediata."



cuentra facultado para promover el incidente de liquidación en nombre de su autorizante. En su opinión, porque el incidente de liquidación constituye una auténtica pretensión litigiosa de carácter sustantiva que debe promoverse por el titular del derecho.

43. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito consideró que el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio **sí se encuentra facultado** para promover el incidente de liquidación en nombre de su autorizante. Desde su óptica, el incidente de liquidación es un acto estrechamente vinculado con la ejecución de sentencia. Por ello no se trata de una acción diversa sino que forma parte integral del proceso judicial y se constituye en una extensión de él; de ahí que el autorizado en términos amplios puede promover dicho incidente en nombre de su autorizante pues lo hace dentro de sus atribuciones para defender los intereses de este último dentro del proceso en que fue autorizado.

44. Lo anterior permite concluir que ambos tribunales sostuvieron **posturas opuestas respecto de un mismo problema jurídico y el cual consistió en determinar si por la naturaleza del incidente de liquidación de sentencia, el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio puede promoverlo en nombre de su autorizante**. Mientras uno de los Colegiados resolvió que el referido autorizado no está facultado para hacerlo, el otro concluyó que sí, es decir, llegó a una conclusión diametralmente distinta.

45. De esa manera, **el tercer requisito se cumple**. Las posturas de los Tribunales Colegiados dan lugar al planteamiento y resolución por parte de esta Primera Sala respecto a la siguiente pregunta: **¿El autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio se encuentra facultado para promover el incidente de liquidación de sentencia en nombre de su autorizante?**

VII. Estudio de fondo

46. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se susenta en las líneas siguientes.



47. Para estar en aptitud de resolver la cuestión a dilucidar en la presente contradicción de criterios, esta Primera Sala considera necesario fijar previamente un par de premisas: **(a)** las características y notas distintivas del incidente de liquidación previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio y **(b)** los alcances de las facultades previstas para los autorizados de conformidad con el artículo 1069 del Código de Comercio.

(a) Características del incidente de liquidación

48. El incidente de liquidación previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio establece un procedimiento contencioso en el que la cuestión a dilucidar es la cantidad líquida a la que debe ascender una condena determinada en una sentencia definitiva. El artículo antes referido establece lo siguiente:

"Artículo 1348. Si la sentencia no contiene cantidad líquida la parte a cuyo favor se pronunció al promover la ejecución presentará su liquidación, de la cual se dará vista por tres días a la parte condenada y sea que la haya o no desahogado, el Juez fallará dentro de igual plazo lo que en derecho corresponda. Esta resolución será apelable en el efecto devolutivo, de tramitación inmediata."

49. La pretensión de quien promueve el incidente no versa sobre la existencia de un derecho de crédito, sino sobre la cuantía del mismo, y aunque su resolución se sustenta, por lo general, en operaciones aritméticas, requiere de un pronunciamiento jurídico en el cual se determine si el cálculo contenido en la planilla de liquidación fue realizado de conformidad con los lineamientos aplicables.

50. En este sentido, el instar de tal incidente de liquidación **requiere del ejercicio de la acción de un derecho de naturaleza sustantiva que, además de accionar las instancias judiciales a fin de obtener lo reconocido en la sentencia firme**, conduce a un procedimiento contencioso autónomo respecto del principal y con una estructura procesal equiparable a la de un juicio. Lo anterior es así, pues constituye una litis independiente guiada por la pretensión jurídica de obtener **una correcta estimación de un crédito cuya existencia, si bien ha sido previamente declarado, no se ha cuantificado.**



51. Al respecto, esta Primera Sala ya se ha pronunciado respecto de la naturaleza jurídica del incidente de liquidación de intereses. Al resolver la contradicción de tesis 92/2000,¹⁰ esta Primera Sala determinó que el incidente de liquidación de intereses es un acto vinculado con la ejecución de sentencia, ya que por esa vía se busca establecer en cantidad precisa y líquida de una condena indeterminada.

52. Por su parte, al resolver la contradicción de tesis 39/2008, esta Sala definió que dicho procedimiento contencioso **es autónomo** respecto del juicio principal, pues su resolución no altera la cosa juzgada contenida en la sentencia definitiva y **su tramitación constituye un procedimiento independiente con una estructura procesal equiparable a la de un juicio.**¹¹

53. En el criterio antes mencionado, se destacó que conforme a lo previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio, si bien es accesorio o materialmente una extensión del juicio principal, la liquidación de la sentencia parte de una demanda incidental **mediante la cual se ejercita el derecho de acción que contiene una pretensión jurídica consistente en la correcta estimación de un derecho cuya existencia ha sido previamente declarada**; existe la posibilidad de que el demandado incidentista oponga a dicha acción las excepciones y defensas que estime procedentes; existe un periodo de ofrecimiento, admisión, desahogo y valoración de pruebas; un periodo de alegatos, y finalmente el procedimiento concluye con una resolución en la que se determina la procedencia o improcedencia de la acción incidental ejercitada, que además puede ser impugnada.

54. Por lo anterior, independientemente de que el incidente de liquidación sea un acto vinculado o accesorio a la ejecución de la sentencia del juicio prin-

¹⁰ En sesión de diecinueve de septiembre de dos mil uno, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Román Palacios, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Gudiño Pelayo. Votó en contra el Ministro Castro y Castro.

¹¹ Resuelta por esta Primera Sala el veintiséis de noviembre de dos mil ocho, por unanimidad de cinco votos y de la que derivó la tesis aislada 1a. XXXVIII/2009 con el rubro: "INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA. AUNQUE FORMALMENTE SEA UN PROCEDIMIENTO AJENO AL JUICIO PRINCIPAL, MATERIALMENTE ES UNA EXTENSIÓN DEL MISMO (CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL Y CÓDIGO DE COMERCIO)."



cial, **ciertamente emana del ejercicio de una acción por medio de la cual su titular hace efectivo un derecho sustantivo**, en tanto tiene por objeto desentrañar un aspecto esencial de la litis principal como es la determinación del contenido y alcance del derecho cuya existencia fue previamente decretada como cosa juzgada en la sentencia definitiva.

55. Solamente a través de la interposición del citado incidente, el actor puede hacer líquido el monto de la condena no cuantificada que fue decretada en el procedimiento principal, precisamente, al proponer una planilla de liquidación que, a su juicio, se ajuste a los parámetros dados tanto en la sentencia como en la ley.¹² La pretensión anterior constituye **el ejercicio de un derecho y no una cuestión de índole meramente procesal**, ya que a pesar de que la procedencia de la acción incidental depende de que previamente exista una condena ilíquida, lo que se busca es hacer efectivo ese crédito a través del ejercicio de un derecho ahí creado.

56. Una vez expuesta la naturaleza del acto por el cual se insta el incidente de liquidación y las notas distintivas de dicho incidente previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio, resta delinear los alcances de las facultades previstas para los autorizados en términos del artículo 1069 del Código de Comercio.

(b) Autorizados en términos del artículo 1069 del Código de Comercio

57. El contenido del artículo 1069, tercer párrafo, del Código de Comercio, establece lo siguiente:

"Artículo 1069. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deben designar domicilio ubicado en el lugar del juicio para que

¹² Como se sostiene en la jurisprudencia 1a./J. 35/97 con el rubro: "PLANILLA DE LIQUIDACIÓN EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. AUNQUE NO SE OPONGA A ELLA EL CONDENADO, EL JUEZ TIENE FACULTADES PARA EXAMINAR DE OFICIO SU PROCEDENCIA.". Este criterio derivó de la contradicción de tesis 81/96, resuelta el trece de agosto de mil novecientos noventa y siete por mayoría de tres votos.



se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias. Igualmente deben designar el domicilio en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promueven.

"Cuando un litigante no cumpla con la primera parte de este artículo las notificaciones se harán conforme a las reglas para las notificaciones que no deban ser personales, hasta en tanto sea señalado domicilio para los efectos referidos. Si no se designare domicilio de la contraparte, se le requerirá para que lo haga, y si lo ignoran se procederá en los términos del artículo siguiente.

"Las partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero. Las personas autorizadas conforme a la primera parte de este párrafo, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiere designado, y únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo.

"Las personas autorizadas en los términos de este artículo, serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo a las disposiciones aplicables del Código Civil Federal, relativas al mandato y las demás conexas. Los autorizados podrán renunciar a dicha calidad, mediante escrito presentado al tribunal, haciendo saber las causas de la renuncia.

"Los tribunales llevarán un libro de registro de cédulas profesionales de abogados, en donde podrán registrarse los profesionistas autorizados.



"Las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquiera con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refieren los párrafos anteriores.

"El Juez al acordar lo relativo a la autorización a que se refiere este artículo deberá expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada."

58. De dicho artículo se ha sostenido que aun cuando **contiene una cláusula abierta** que faculta a los autorizados para que realicen cualquier acto que resulte necesario para la defensa de los derechos del autorizante, la figura de la autorización que prevé esa porción normativa **no otorga una auténtica representación a la que se acompañe una gama de facultades y deberes previstos en la ley que se confieren al mandatario judicial.**

59. Esta Primera Sala ya ha definido en otras ocasiones los alcances del párrafo tercero del artículo 1069 del Código de Comercio, del cual se desprenden las facultades con las que cuentan los abogados autorizados por las partes en el procedimiento mercantil.

60. Al resolver la contradicción de tesis 155/2006,¹³ se enfatizó la aptitud del autorizado para absolver y articular posiciones, no obstante, resulta relevante la conclusión alcanzada en aquel precedente, en el sentido de que la autorización que recibe un abogado en los términos aludidos, **es un mandato que es especial para la realización de los actos que se encuentran señalados en el referido numeral.**

61. Posteriormente, al fallar la contradicción de tesis 16/2018,¹⁴ se determinó que la autorización en términos del artículo 1069 del Código de Comercio

¹³ Resuelta en sesión de catorce de marzo de dos mil siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Valls Hernández, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Gudiño Pelayo. Ausente el Ministro Cossío Díaz.

¹⁴ Fallada en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Zaldívar Leo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández.



tenía alcances parecidos a los de un mandato, pero únicamente para realizar ciertos actos a nombre del autorizante. Así, se concluyó que el autorizado referido no es equiparable en cuanto al cúmulo de sus facultades y atribuciones con quien tiene el carácter de representante o mandatario general para pleitos y cobranzas, de manera tal que quien patrocina a uno de los litigantes en un procedimiento mercantil en esos términos, goza únicamente de facultades para promover promociones de trámite. Es decir, actos procesales que se materializan en la presentación de escritos, mediante los que se realizan acciones necesarias para que el juicio prosiga por su cauce natural hasta su conclusión.

62. De manera destacada, al resolver la contradicción de tesis 196/2013 esta Primera Sala explicó que el autorizado en términos de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 1069 del Código de Comercio **no cuenta con representación de los intereses del autorizante** (menos aún fuera del juicio respectivo) y por tanto **tampoco puede ejercer una acción para hacer valer un derecho sustantivo de este último**,¹⁵ pues solamente se le confieren facultades orientadas a facilitar la realización de los actos procesales necesarios para la defensa de los intereses y derechos ya ejercidos en el proceso judicial correspondiente.

63. Por lo anteriormente expuesto, una vez fijadas las premisas relativas a las características y notas distintivas del incidente de liquidación previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio (inciso a) y a los alcances de las facultades previstas para los autorizados de conformidad con el artículo 1069 del Código de Comercio (inciso b del presente estudio); esta Primera Sala responde a la pregunta materia de la presente contradicción de criterios.

Aplicación de las premisas

64. Esta Primera Sala llega a la conclusión de que al ser la acción para instar el incidente de liquidación (previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio) el ejercicio de un derecho sustantivo y no de índole procesal, el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio **no se encuentra facultado para promoverlo**.

¹⁵ La contradicción de tesis 196/2013 fue resuelta el dos de octubre de dos mil trece por cuatro votos.



65. Lo anterior es así, pues aunque dicho incidente está directamente vinculado con lo decidido en la sentencia firme y por consecuencia forme parte integral de la ejecución del proceso judicial, como se explicó, su ejercicio **depende de la acción de un derecho sustantivo inherente al titular de quien obtuvo un crédito ilíquido a su favor**, lo que excede los alcances de las atribuciones con las que cuenta la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 que se ciñen a facilitar la realización de actos procesales.

66. El ejercicio de un derecho personal, de un derecho real o de crédito, como lo es el que se pretende perfeccionar con el incidente de liquidación, se encuentra exclusivamente dirigido a su titular o al representante legal de éste, de tal suerte que no puede otorgarse legitimación para el ejercicio de un derecho de esas características a un autorizado, pues ello equivaldría a permitir que cualquier persona ejerza un derecho en nombre de otra sin tener facultades expresamente delegadas.

67. Finalmente, cabe agregar que este criterio encuentra su asidero en la garantía de tutela judicial prevista en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que tiende a garantizar que sea el titular del derecho o su representante legal y no un autorizado, quienes fijan la litis incidental cuyo reclamo trasciende de manera directa y personal en la esfera del accionante, en razón de que lo expresado en la planilla de liquidación será lo que permita al juzgador determinar la cantidad cuantificable que debe pagar el demandado.¹⁶

VIII. Criterio que debe prevalecer

68. Por ser un acto de naturaleza sustantiva en tanto tiene por objeto desentrañar un aspecto esencial de la litis principal (como es la determinación del con-

¹⁶ Como se sostiene en la jurisprudencia 1a./J. 35/97 con el rubro: "PLANILLA DE LIQUIDACIÓN EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. AUNQUE NO SE OPONGA A ELLA EL CONDENADO, EL JUEZ TIENE FACULTADES PARA EXAMINAR DE OFICIO SU PROCEDENCIA.". Este criterio derivó de la contradicción de tesis 81/96, resuelta el trece de agosto de mil novecientos noventa y siete por mayoría de tres votos.



tenido y alcance del derecho cuya existencia fue previamente decretada como cosa juzgada en la sentencia definitiva) la presentación del incidente de liquidación de la sentencia es un ejercicio que se encuentra reservado únicamente para el titular del derecho o su legítimo representante legal, por lo que no puede promoverlo el autorizado en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio con dicha calidad.

69. Por lo antes expuesto, esta Primera Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se enuncia:

INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA EN EL JUICIO MERCANTIL. LA PERSONA AUTORIZADA EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 1069 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO CUENTA CON FACULTADES PARA INTERPONERLO.

Hechos: Dos Tribunales Colegiados, al resolver diversos amparos en revisión, analizaron si la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio se encontraba facultada para promover el incidente de liquidación de sentencia previsto en el artículo 1348 de ese mismo ordenamiento. Los tribunales contendientes sostuvieron criterios distintos: uno consideró que por tratarse del ejercicio de un derecho sustantivo la persona autorizada no estaba facultada para hacerlo, mientras que el otro concluyó que por ser una extensión del juicio principal sí podía promoverlo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el incidente de liquidación previsto en el artículo 1348 del Código de Comercio entraña el ejercicio de un derecho sustantivo, íntimamente relacionado con la litis principal, como lo es la cuantificación de una sentencia que no contiene una cantidad líquida y que ha sido dictada a favor del accionante incidental. De ahí que la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 de ese mismo ordenamiento no se encuentra facultada para promoverlo, pues en dicho artículo solamente se le confieren facultades orientadas a facilitar la realización de los actos procesales ahí previstos, sin que pueda interpretarse que se trata de un acto en defensa de los intereses del



autorizante, porque entraña un derecho sustantivo de éste que requiere delegación expresa.

Justificación: La presentación del incidente de liquidación de sentencia es un ejercicio que se encuentra reservado únicamente para el titular del derecho o su legítimo representante legal, así que no puede promoverlo la persona autorizada en términos amplios del artículo 1069 del Código de Comercio. Lo anterior, por ser un acto de naturaleza sustantiva en tanto tiene por objeto desentrañar un aspecto esencial de la litis principal, como es la determinación del contenido y alcance del derecho cuya existencia fue previamente decretada como cosa juzgada en la sentencia definitiva.

IX. Decisión

70. Por lo expuesto y fundado,

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 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 de este fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia sustentada en esta 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 cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo,



quien se reservó el derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá emitió su voto en contra, quien se reservó el derecho de formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 55/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 339, con número de registro digital: 2022515.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia P. L/94, 1a./J. 35/97 y 1a. XXXVIII/2009 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420; y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VI, noviembre de 1997, página 126, con número de registro digital: 197383; XXIX, abril de 2009, página 580, con número de registro digital: 167486, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 16/2018 (10a.) y IV.1o.C.14 C (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas y del viernes 28 de junio de 2019 a las 10:34 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 55, Tomo I, junio de 2018, página 10, con número de registro digital: 2017123; y 67, Tomo VI, junio de 2019, página 5130, con número de registro digital: 2020170, respectivamente.



JUICIO ORAL MERCANTIL. EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA NO APLICA LA EXIGENCIA DE ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS PREVISTOS EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 1061 DEL CÓDIGO DE COMERCIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 314/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL OCTAVO CIRCUITO. 7 DE OCTUBRE DE 2020. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: RAÚL MENDIOLA PIZAÑA.

III. Competencia

7. Esta Primera Sala es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, pues versa sobre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos en materias que corresponden al conocimiento de esta Sala. Ello de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante "Constitución Federal"), 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal.

IV. Legitimación

8. La denuncia de contradicción es presentada por quien cuenta con legitimación para hacerlo de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.²

² "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:



9. La fracción II del artículo 227 de la Ley de Amparo señala que, entre otros, **las partes en los asuntos que motivan**, pueden denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.

10. Este Alto Tribunal al interpretar el concepto de "parte" como actor legítimo de una denuncia de contradicción, tiene como línea jurisprudencial que dicho concepto debe interpretarse de forma amplia y por eso, entenderse que éste comprende tanto a la persona cuyo interés jurídico o legítimo originó su intervención en la litis del asunto, como a sus defensores y autorizados en términos amplios de la Ley de Amparo.³

11. En efecto, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 12 de la Ley de Amparo vigente,⁴ el autorizado en términos amplios está

I. Las contradicciones a 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 Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, los Jueces de Distrito, el procurador general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron.

II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

III. Las contradicciones a 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 Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

³ Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis 1a. CCCXLIX/2014 (10a.), de título y subtítulo: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL DEFENSOR DEL PROCESADO TIENE LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA CUANDO LA DIVERGENCIA DE CRITERIOS SE INTEGRE CON ASUNTOS EN LOS CUALES HAYA DEFENDIDO AL QUEJOSO." (ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea); mientras que la Segunda Sala la jurisprudencia 2a./J. 152/2008, con el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA." (ponente: Ministro Juan Díaz Romero).

⁴ "Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá sustituir o delegar dichas facultades en un tercero.



legitimado para denunciar la contradicción de tesis entre la derivada de la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo en que se le otorgó tal representación y la sostenida por otro órgano jurisdiccional. Lo anterior, ya que si bien este artículo no prevé una facultad expresa del autorizado para presentar una denuncia de contradicción, la enumeración de las que establece es enunciativa e instituye, entre otras, la de realizar cualquier acto necesario para la defensa de los derechos del autorizante.

12. Así que, si bien la denuncia de contradicción no está directamente orientada a la defensa de los intereses de las partes en un caso concreto, también lo es que tiene como propósito preservar su seguridad jurídica mediante la determinación del criterio que habrá de prevalecer y aplicársele en asuntos futuros.

13. Ahora bien, el director general del Instituto Federal de la Defensoría Pública precisamente motiva su legitimación con el argumento de que los asesores jurídicos de ese instituto fueron autorizados (en términos amplios) por una de las partes en el juicio de amparo directo 453/2017, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito (que denuncia).

14. Lo que afirma el director general del Instituto Federal de la Defensoría Pública, el cual encuentra correspondencia con los autos del asunto; en efecto, ***** , en su carácter de asesores jurídicos federales fueron autorizados por el ***** accionante del mencionado juicio constitucional.⁵ Circunstancia que dota al citado director de legitimación para formular la posible contradicción de tesis.

"En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior."

⁵ La información es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles. Se desprende de las constancias digitalizadas correspondientes al amparo directo 453/2017 del



15. Si bien en principio pudiera pensarse que quienes tienen legitimación para presentar esta denuncia son directamente los profesionistas que como asesores federales fueron autorizados en el amparo directo 453/2017, no debe olvidarse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley Federal de Defensoría Pública,⁶ tales personas actuaron sólo en su carácter de servidores públicos y en nombre y representación de los servicios que presta el instituto federal, el cual, además, jurídicamente es el responsable de que lleven a cabo su labor de forma adecuada.

16. Así, por tales motivos, dicho instituto se encuentra inherentemente facultado para ejercer la denuncia de contradicción. Denuncia que, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley Federal de Defensoría Pública, puede llevar a cabo su director general, ya que en sus fracciones I y XIII⁷ prevé que, en dicho cargo, no sólo se deposita la facultad de organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios que preste esa entidad pública, sino todas aquellas que sean necesarias para cumplir con el objeto de la defensoría.

V. Criterios contendientes

17. Para analizar la existencia de la contradicción de tesis en estudio, en primer lugar, deben mostrarse los **elementos fácticos y jurídicos** que fueron considerados en las decisiones materia de denuncia:

índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y se invoca aplicando por analogía lo establecido en la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

⁶ "Artículo 4. Los servicios de defensoría pública se prestarán a través de:

"...

"II. Asesores jurídicos, en asuntos de orden no penal, salvo los expresamente otorgados por la ley a otras instituciones."

⁷ "Artículo 32. El director general del Instituto Federal de Defensoría Pública tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Organizar, dirigir, evaluar y controlar los servicios de defensoría pública que preste el Instituto Federal de Defensoría Pública, así como sus unidades administrativas;

"...

"XIII. Las demás que sean necesarias para cumplir con el objeto de esta ley."



Amparo directo 453/2017 del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito:

18. Contexto fáctico: ***** demandó en la vía oral mercantil a BBV Bancomer, S.A, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer, la nulidad de diversos cargos por la emisión y el cobro de un crédito.

19. De la demanda mercantil conoció el Juez Séptimo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro; quien, sin mayor trámite, la desechó al advertir que no se acompañaron los siguientes documentos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio: copia simple de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación oficial. Por considerar que este requisito era ilegal y violatorio de sus derechos fundamentales, el señor ***** promovió un juicio de amparo directo contra esta determinación.⁸

20. Decisión en el amparo directo: El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, con residencia en Querétaro, asignó a la demanda el número 453/2017. Luego, en sesión de dieciocho de enero de dos mil dieciocho, analizó el problema jurídico en dos momentos distintos: por un lado, **determinó que las copias de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación oficial sí debían exhibirse por ser aplicables los requisitos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio para los procedimientos orales mercantiles** y, por otro, recordó al Juez de Distrito, su obligación de haber apercibido al señor ***** ante la falta de su exhibición, previo a desechar su demanda mercantil. Este último argumento, motivó que concediera el amparo.

21. El Tribunal Colegiado estableció que los requisitos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, como lo son la exhibición de

⁸ La información es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles. Se desprende del acuerdo emitido por el Juez Séptimo de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, al conocer de la demanda en la vía oral mercantil, promovida por el Sr. Salvador y se invoca aplicando lo establecido en la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.) de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."



copia simple de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación oficial, deben observarse al presentar una demanda por la vía oral mercantil. Este criterio, esencialmente, tuvo sustento en el razonamiento siguiente:

a) El artículo 1390 Bis 8 hace una remisión expresa para que, en los procedimientos orales, se adopten las reglas generales de los juicios mercantiles en caso de que algún supuesto no esté contemplado en los primeros.⁹

b) El artículo 1390 Bis 11 del Código de Comercio sólo prevé los requisitos estructurales que debe contener el escrito de demanda presentada por la vía oral mercantil, en tanto que el artículo 1061 establece los documentos que deben acompañarse al escrito inicial en la generalidad de los juicios mercantiles; como lo son, por ejemplo, los relativos a la personería o carácter con el que se acude al juicio.¹⁰

c) Por tanto, esta última norma es complementaria y debe aplicarse en conjunto con las exigencias particulares de los procedimientos orales mercantiles; y, en consecuencia, las copias de la cédula del RFC, de la CURP e identificación oficial deben exhibirse junto con la demanda.

⁹ "Artículo 1390 Bis 8. En todo lo no previsto regirán las reglas generales de este código, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título."

¹⁰ "Artículo 1390 Bis 11. La demanda deberá presentarse por escrito y reunirá los requisitos siguientes:

"I. El Juez ante el que se promueve;

"II. El nombre y apellidos, denominación o razón social del actor y el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre y apellidos, denominación o razón social del demandado y su domicilio;

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;

"V. Los hechos en que el actor funde su petición en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos.

Asimismo, debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

"VII. El valor de lo demandado;

"VIII. El ofrecimiento de las pruebas que el actor pretenda rendir en el juicio; y,

"IX. La firma del actor o de su representante legítimo. Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias."



22. El citado tribunal robusteció tal razonamiento al analizar también el contenido del artículo 1390 Bis 13 del Código de Comercio.¹¹ Precisó que dicho artículo, ya hace una remisión expresa al 1061 antes mencionado, lo cual demuestra que lo previsto en ese numeral es aplicable para el juicio oral. Además, planteó que del dictamen a la reforma del artículo 1061 del Código de Comercio que introdujo como requisito para las demandas la exhibición de la copia de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación oficial, se desprende que tal obligación persiguió como uno de sus objetivos mejorar el régimen jurídico de operación de los juicios mercantiles y en particular de los procedimientos orales.

23. Por tratarse de asuntos muy similares, el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito planteó un idéntico estudio en los amparos directos 183/2017 y 391/2017 (resueltos de manera posterior). Partió de similares contextos fácticos (desechamiento de la demanda mercantil sin ninguna prevención, por no exhibir copia de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación oficial), hizo el mismo análisis en dos tiempos, concedió el amparo por idénticas razones y, en todos, reiteró el argumento relativo a que, por ser aplicable la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio para los procedimientos orales mercantiles, a la demanda que diera origen a ésta vía tenía que acompañarse copia simple de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación.

¹¹ **"Artículo 1390 Bis 13.** En los escritos de demanda, contestación, reconvención, contestación a la reconvención y desahogo de vista de éstas, las partes ofrecerán sus pruebas expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, así como las razones por las que el oferente considera que demostrarán sus afirmaciones, proporcionando el nombre, apellidos y domicilio de los testigos que hubieren mencionado en los escritos señalados al principio de este párrafo, así como los de sus peritos, y la clase de pericial de que se trate con el cuestionario a resolver, que deberán rendir durante el juicio, exhibiendo las documentales que tengan en su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieren en su poder en los términos del artículo 1061 de este código.

"El Juez no admitirá pruebas que sean contrarias al derecho o la moral; que se hayan ofrecido extemporáneamente, salvo que se tratare de pruebas supervenientes, en términos del artículo 1390 Bis 49; que se refieran a hechos no controvertidos o ajenos a la litis, o bien sobre hechos imposibles o notoriamente inverosímiles.

"Si las partes incumplen los requisitos anteriores, el Juez desechará las pruebas."



24. La decisión planteada en el amparo directo 453/2017 y luego reiterada en los identificados con los números 183/2017 y 391/2017, dio origen a la tesis XXII.3o.A.C.1 C (10a.) del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, del tenor siguiente:

"JUICIOS ORALES MERCANTILES. ANTE LA OMISIÓN DEL PROMOVENTE DE ACOMPAÑAR A SU ESCRITO INICIAL LOS DOCUMENTOS PREVISTOS EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 1061 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EL JUEZ DEBE PREVENIRLO PARA QUE LOS EXHIBA, EN TÉRMINOS DEL DIVERSO NUMERAL 1390 BIS 12, EN ARAS DE SALVAGUARDAR EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. De una interpretación armónica y sistemática de los numerales 1061, 1390 Bis 8, 1390 Bis 11, 1390 Bis 12 y 1390 Bis 13, todos del Código de Comercio, se advierte que en los procedimientos de oralidad mercantil es necesario acompañar al escrito inicial los documentos previstos en las fracciones I, II y V del artículo 1061 del código citado; por no preverse en el título especial relativo a los juicios mercantiles qué documentos son requeridos en estos procedimientos, ni contraponerse a dichas disposiciones especiales; además de ser estos documentos, presupuestos procesales que el legislador ha considerado exigibles en la generalidad de los juicios mercantiles, en aras de brindar a las partes identidad en el juicio, certeza jurídica y celeridad en la ejecución de los fallos; así como para mejorar el régimen jurídico y de operación propiamente de los juicios orales. Por tanto, ante la omisión del promovente de acompañar a su escrito inicial alguno de los documentos previstos en la fracción V del numeral 1061 invocado, consistentes, entre otros, en la copia del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), Clave Única de Registro de Población (CURP) y de la identificación oficial, el Juez que conozca del asunto debe prevenirlo en términos del numeral 1390 Bis 12 referido, para que, en el plazo de tres días, el gobernado los exhiba o manifieste no estar constreñido de forma legal a contar con ellos; pues si bien este precepto se refiere a los requisitos que regula el diverso 1390 Bis 11 de ese cuerpo normativo; partiendo de los principios pro persona, pro actione y en aras de salvaguardar el derecho de acceso a la justicia, se concluye que la consecuencia jurídica es la prevención en esos mismos términos, no así el desechamiento de plano de la demanda."



Amparo directo 951/2017 resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito:

25. Contexto fáctico: ***** demandó en la vía oral mercantil a Banco Santander (México) S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander, la nulidad de diversos cargos realizados a su tarjeta bancaria.

26. De la demanda mercantil conoció el Juez Tercero de Primera Instancia en Materia Familiar y Auxiliar en las Materias Mercantil y Civil del Tercer Distrito Judicial, con residencia en Gómez Palacio, Durango. Luego de sustanciado el procedimiento, dicho Juez local concedió la razón al señor ***** y ordenó al banco pagarle lo siguiente: la cantidad de \$***** por concepto de suerte principal y un interés legal a razón del 6% anual contado a partir de que fueron efectuados los cargos.¹² Inconforme con esa decisión, Banco Santander promovió juicio de amparo directo.

27. Decisión en el amparo directo: El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, asignó a la demanda el número 951/2017. Luego, en sesión de nueve de agosto de dos mil dieciocho, se dictó la resolución correspondiente. Entre otros planteamientos, **desestimaron el dirigido a reclamar que la demanda mercantil no debió admitirse frente a la omisión del ***** de exhibir (en su escrito inicial) copia simple de la cédula de su RFC, de su CURP y su identificación oficial.**¹³

28. Consideraron, en cambio, fundado el argumento del banco en cuanto a que el pago de los intereses legales debía realizarse no a partir de la fecha

¹² La información es un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código de Procedimientos Civiles. Se desprende de la resolución dictada en el amparo directo 951/2017 por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito y se invoca aplicando lo establecido en la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), de título y subtítulo: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

¹³ Como adelante se verá, tal conclusión la sustentó en que lo previsto en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, es inaplicable para los procedimientos orales mercantiles.



de los cargos a la tarjeta del ***** , sino desde que la sentencia del Juez de Durango adquiriera firmeza. En este último argumento se motivó la concesión del amparo en favor de Banco Santander.

29. Los argumentos del citado Tribunal Colegiado para desestimar el planteamiento dirigido a reclamar que la demanda mercantil del señor ***** no debió admitirse frente a la omisión de exhibir (en su escrito inicial) copia simple de su cédula del RFC, de su CURP y una identificación, **es el criterio que se denuncia** y, esencialmente, tuvo sustento en el siguiente razonamiento lógico:

a) Debe observarse el principio de que la regla especial prevalece sobre la regla general y que, para que proceda la aplicación de una ley o regla respecto de otra, la ley o regla a suplir no puede contemplar la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule de forma deficiente.

b) El artículo 1390 Bis 8 del Código de Comercio ubicado en el título especial denominado "del juicio oral mercantil", señala que en todo lo no previsto para ese procedimiento regirán las reglas generales de esa legislación mercantil. En el artículo 1390 Bis 11 ya se establecen los requisitos que debe cumplir la demanda para dicha vía, lo que genera que no se cumpla el requisito de la supletoriedad para la regla especial.

c) Por tanto, la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio que prevé la obligación de exhibir junto con el escrito inicial, copia simple de la cédula del RFC, de la CURP y una identificación oficial, es inaplicable en el oral mercantil.

30. El mismo razonamiento del Tribunal Colegiado, respecto a la inaplicabilidad de lo establecido en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio (RFC, CURP e identificación) para los procedimientos orales mercantil, se reiteró al resolver el amparo directo 540/2018 (relacionado con el amparo directo 541/2018).



31. En este último asunto, sin embargo, aunque el contexto fáctico de origen tuvo rasgos similares,¹⁴ el criterio narrado fue aplicado en beneficio del Banco Santander. Se sostuvo que fue contrario a derecho que, por no exhibir copia simple de la cédula del RFC y de la CURP, el Juez del juicio natural hubiera tenido por no presentada su contestación a la demanda. En dicho asunto, tal planteamiento motivó la concesión del amparo.

32. La decisión en el amparo directo 951/2017 y luego reiterada en el identificado con el número 540/2018, dio origen a la tesis VIII.2o.C.T.10 C (10a.) del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, con título, subtítulo y texto siguientes:

"JUICIO ORAL MERCANTIL. LA REGLA GENERAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1061, FRACCIÓN V, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, ES INAPLICABLE EN CUANTO A LOS DOCUMENTOS QUE DEBEN ANEXARSE A LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN. El artículo y fracción citados, a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2017, estableció que al primer escrito deberán acompañarse copias simples o fotostáticas del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), de la Clave Única de Registro de Población (CURP) tratándose de personas físicas, y de la identificación oficial del actor o demandado. No obstante, dicha fracción es inaplicable al juicio oral mercantil, en relación con los requisitos que deben cumplir los escritos de demanda y su contestación, pues si bien en términos del diverso artículo 1390 Bis 8, en todo lo no previsto en el título especial 'Del juicio oral mercantil', regirán las reglas generales del Código de Comercio; sin embargo, en el numeral 1390 Bis 11, en correlación con el diverso 1390 Bis 17, ambos del propio código, se establecen los requisitos que deben cumplirse al presentar la demanda y su contestación, esto es, se regula eficientemente la forma y exigencias que deben cumplir éstas; por consiguiente, en este caso, no se reúnen todos y cada uno de los requisitos necesarios para que opere la figura jurídica de la supletoriedad (en particular, el atinente a que la ley o regla a suplir no prevea la institución o las

¹⁴ Partió de una demanda oral mercantil en contra de Banco Santander por la disposición de dinero en la cuenta de la señora ***** a la que el Juez Segundo de Distrito en la Laguna le dio la razón. Dicho juzgador condenó al banco a la restitución de \$*****.



cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente). Así pues, si en los preceptos citados en último término, no se establecen como requisitos de la demanda y, por ende, de su contestación, en el juicio oral mercantil, los atinentes a que el actor o el demandado anexen copias simples de los documentos de mérito; entonces, el juzgador no debe requerir a las partes para que cumplan con esas exigencias y, mucho menos, para que, ante su incumplimiento, deseche la demanda o la tenga por no contestada."

VI. Existencia

33. De acuerdo a la doctrina jurisprudencial desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que exista auténtica oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se debe verificar:

a) Que aquéllos hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del que derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales en mención, 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,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer la cuestión jurídica en comento, con preferencia de cualquier otra.¹⁵

¹⁵ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "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



34. En ese sentido, el Tribunal Pleno ha sostenido que la disparidad de posturas debe quedar condicionada simplemente a que los órganos jurisdiccionales involucrados sostengan decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas, a menos que estas últimas resulten sustanciales para la decisión.

35. De esta manera de enfrentar la posible disparidad de posturas jurídicas entre órganos jurisdiccionales dejó atrás el estándar anterior que se caracterizaba por centrar el esfuerzo judicial en detectar diferencias entre los asuntos, en lugar de buscar soluciones a las discrepancias. Así, incluso, sin requerirse que los probables criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia.

36. De modo que, para comprobar la existencia de una contradicción de tesis lo relevante es la necesidad de unificar criterios:

a) La **primera condición se surte**, ya que los tribunales contendientes se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

b) La **segunda condición se satisface**, pues cada uno de los tribunales contendientes llegaron a una solución diferente en torno al mismo problema, consistente en que tratándose del juicio oral mercantil, resultaban aplicables **los requisitos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio**. Pues mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito consideró que sí era posible, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito sostuvo lo contrario.

c) La **condición tercera se reúne**, pues el punto de choque entre los criterios sustentados, da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca

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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que también sea legalmente posible.

37. No se pasa por alto que el asunto que resolvió el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, se trató de definir si era necesario o no prevenir la presentación de los documentos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, pues ello queda sujeto finalmente en cuando a la aplicabilidad de los requisitos contenidos en aquella porción normativa.

38. De igual modo, no se pierde de vista el pronunciamiento concreto de uno de los tribunales –del octavo circuito– en relación con la ampliación de la demanda; sin embargo, no pudiera atribuirse ni siquiera de manera implícita o incluso hipotética, una postura contraria en ese punto del otro órgano jurisdiccional ante la decisión de desechar de plano la demanda.

VII. Estudio

39. El punto de contradicción consiste en definir si en las demandas de los juicios orales mercantiles, procede o no, integrar como requisitos los previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio.

40. Ante todo, es importante tener en cuenta que los tribunales contendientes utilizaron el concepto de supletoriedad dentro del mismo código legal para pronunciarse en relación con los requisitos de la demanda. Sin embargo, se trató en realidad de una interpretación analógica, entendida por esta Primera Sala en un instrumento de integración del derecho que se da cuando: **i)** el caso no haya sido previsto por el legislador; **ii)** exista una igualdad jurídica entre el supuesto no regulado y el que está previsto; y, **iii)** que esa igualdad sea esencial.

41. Ahora, para responder la interrogante surgida, resulta conveniente referirnos a la *Reforma al Código de Comercio, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once*, mediante la cual **se introdujo el juicio oral mercantil**. Para distinguir su finalidad es pertinente consultar la Gaceta Parlamentaria, de la Cámara de Diputados, 2730-II, de jueves dos de abril de dos mil nueve, de la que se advierte lo siguiente:



"...

"Dada la naturaleza del procedimiento oral, se consideró necesario dotar al Juez con mecanismos de control y rectoría que le permitan llevar la mejor conducción del juicio. Al efecto se le otorgan las más amplias facultades disciplinarias para mantener el orden en las audiencias, incluido el poder de mando de la fuerza pública, la limitación del acceso del público a ellas y la facultad de decretar recesos, de estimarlo necesario, sin que ello implique dilación del procedimiento.

"A fin de mantener los propósitos de celeridad que exige un procedimiento de naturaleza preponderantemente oral, se propone suprimir la totalidad de las notificaciones personales, con excepción del emplazamiento, con la finalidad de agilizar el procedimiento y cuidando el respeto pleno de la garantía de audiencia. Asimismo, se tienen por hechas las notificaciones de los acuerdos pronunciados en las audiencias, aun cuando no acudan las partes.

"...

"Asimismo, se dota al Juez de las más amplias facultades de dirección para efectos de conciliar a las partes, con el propósito de solucionar aún más rápido las controversias que se plantean ante los tribunales. Acorde con lo anterior, se conmina la asistencia de las partes mediante la imposición de una sanción, dado que es necesaria su presencia a fin de lograr acuerdos conciliatorios entre ellas."

42. De lo anterior, se advierte que la intención del legislador fue crear un sistema más acorde con el dinamismo social y las exigencias propias de los tiempos. Sobre esta base, y con el propósito de brindar celeridad y agilidad al procedimiento, se dotó al Juez de amplias facultades disciplinarias, se suprimió la totalidad de las notificaciones personales –con excepción del emplazamiento–, se estableció que se tendrían por hechas las notificaciones de los acuerdos pronunciados en las audiencias, aun cuando no acudieran las partes, entre otros aspectos.

43. De igual manera, con la intención de solucionar más rápido las controversias, se concedieron a los órganos jurisdiccionales facultades para efectos



de conciliar a las partes, se dispuso la obligación a cargo de las partes de asistir a la audiencia preliminar y, acorde con lo anterior, se determinó que el juzgador pudiese conminar a las partes a asistir a dicha audiencia mediante la imposición de una sanción, en virtud de que su presencia es necesaria para lograr acuerdos conciliatorios.

44. Así que el **propósito del juicio oral mercantil reside en dar celeridad y prontitud a la impartición de justicia**, adecuando para ello el sistema jurídico a las necesidades y circunstancias actuales, finalidad que es constitucionalmente válida en el sentido de que busca que la sociedad cuente con juicios expeditos y que su tramitación sea dinámica y ágil, de modo que se combata la saturación del sistema judicial.¹⁶ Dicho procedimiento obedecería a los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración, tal como lo prescribe el artículo 1390 Bis 2 del Código de Comercio.¹⁷

45. Esto es, la oralidad otorga un parámetro de transparencia tal, donde al estar presentes las partes en la misma Sala de audiencias abierta, tienen pleno conocimiento de las condiciones y bajo qué argumentos se plantea la demanda, incluso tienen a la vista a su contraparte (por ser obligación asistir a las audiencias del procedimiento, por sí o a través de sus legítimos representantes artículo 1,390 Bis 21) por lo que es sumamente difícil que un procedimiento oral no se identifique a las personas y hubiera problemas de *homonimia* respecto de las partes involucradas, pues incluso en la audiencia el Juez debe identificar a las partes (artículo 1,390 Bis 26) y examinar las cuestiones relativas a la legitimación procesal (artículo 1,390 Bis 34). De modo que cualquier problema de homonimia quedaría resuelto al inicio del trámite de juicio oral mercantil.

46. Precisado lo anterior, resulta relevante tener en cuenta que hasta el año dos mil once –es decir antes de la reforma aludida–, el artículo 1055 del Código

¹⁶ Dictamen de las Comisiones Unidas de Economía y de Justicia de la Cámara de Diputados, de fecha 20 de abril de 2010.

¹⁷ "**Artículo 1390 Bis 2.** En el juicio oral mercantil se observarán especialmente los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración."



de Comercio estableció que los juicios mercantiles son: **i) ordinarios; ii) ejecutivos; o, iii) los especiales** que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial, los cuales se sujetarán a diversas reglas que el mismo establecía.

47. Pero después de la reforma de dos mil once a la que se hizo referencia, el Código de Comercio fue reformado de nueva cuenta a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil doce; advirtiéndose de la exposición de motivos respectiva, que el objetivo general de la iniciativa era precisar algunos conceptos establecidos en el articulado que **permitirán dar mayor certeza, entre otras cuestiones, al título especial del juicio oral mercantil.**

48. A partir de ello, el dispositivo 1055 reconoció ya no sólo los juicios mercantiles ordinarios, ejecutivos o los especiales, sino también los orales. Además, en el mismo numeral se estableció una salvedad significativa que consiste en que todos los juicios mercantiles con excepción de los orales que tienen señaladas reglas especiales, se sujetarán a las diversas ahí mismo establecidas.¹⁸

49. Lo que pone de manifiesto una excepción expresa para que los juicios que se tramiten en el procedimiento oral atiendan sus propias reglas y, por consecuencia, no hay posibilidad de aplicar normas que regulen el trámite en lo general de los juicios mercantiles.

50. Ahora, esas reglas específicas a los juicios orales, están comprendidas en el *título especial "Del juicio oral mercantil"* del Código de Comercio, dentro del cual el artículo 1390 Bis 8 establece que en todo lo no previsto regirán las reglas generales del ordenamiento legal en cita, en cuanto no se opongan a las disposiciones del título especial correspondiente al juicio oral mercantil.¹⁹

51. Por su parte, en el artículo 1390 Bis 11 del Código de Comercio contenido también en el título especial referido, **el legislador previó expresamente los**

¹⁸ **"Artículo 1,055.** Los juicios mercantiles, son ordinarios, orales, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial. **Todos los juicios mercantiles con excepción de los orales que tienen señaladas reglas especiales, se sujetarán a lo siguiente: ..."**

¹⁹ **"Artículo 1,390 Bis 8.** En todo lo no previsto regirán las reglas generales de este código, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título."



requisitos que debe reunir el escrito de demanda que inicia la secuela procesal del juicio oral mercantil.²⁰

52. En tanto que el diverso numeral 1390 Bis 13 del ordenamiento legal en cita,²¹ refiere sustancialmente que a través de los escritos de demanda, la parte promovente ofrecerá sus pruebas expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, exhibiendo las documentales que tenga en su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieran en su poder en los términos del artículo 1061 del Código Mercantil. En el entendido de que si la citada parte

²⁰ **"Artículo 1390 Bis 11.** La demanda deberá presentarse por escrito y reunirá los requisitos siguientes:

"I. El Juez ante el que se promueve;

"II. El nombre y apellidos, denominación o razón social del actor y el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre y apellidos, denominación o razón social del demandado y su domicilio;

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;

"V. Los hechos en que el actor funde su petición en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos.

"Asimismo, debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

"VII. El valor de lo demandado;

"VIII. El ofrecimiento de las pruebas que el actor pretenda rendir en el juicio; y,

"IX. La firma del actor o de su representante legítimo. Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias."

²¹ **"Artículo 1390 Bis 13.** En los escritos de demanda, contestación, reconvencción, contestación a la reconvencción y desahogo de vista de éstas, las partes ofrecerán sus pruebas expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, así como las razones por las que el oferente considera que demostrarán sus afirmaciones, proporcionando el nombre, apellidos y domicilio de los testigos que hubieren mencionado en los escritos señalados al principio de este párrafo, así como los de sus peritos, y la clase de pericial de que se trate con el cuestionario a resolver, que deberán rendir durante el juicio, exhibiendo las documentales que tengan en su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieran en su poder en los términos del artículo 1061 de este código.

"...

"Si las partes incumplen los requisitos anteriores, el Juez desechará las pruebas."



procesal incumple los requisitos previstos en el citado numeral, el órgano jurisdiccional desechará las pruebas.

53. En esa tesitura, el artículo 1390 Bis 12 del compendio mercantil, refiere que en caso de que la demanda fuere obscura o irregular, **o no cumpliera con alguno de los requisitos que señala el citado 1390 Bis 11** del citado ordenamiento legal, el órgano jurisdiccional señalará, con toda precisión, en qué consisten los defectos de la misma, en el proveído que al efecto se dicte, lo que se hará por una sola ocasión.²²

54. Posteriormente, la parte actora deberá cumplir con la prevención que se le haga, en un plazo máximo de tres días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación y, en caso de no hacerlo, transcurrido el término, el juzgado la desechará precisando los puntos de la prevención que no fueron atendidos y pondrá a disposición de la parte interesada todos los documentos originales y copias simples que se hayan exhibido, con excepción de la demanda con la que se haya formado el expediente respectivo.

55. Reseñando, a través de las normas que rigen el proceso oral mercantil enumeradas en el título especial del Código de Comercio, el legislador expresamente previó una serie de requisitos con los que debe cumplir el escrito inicial de demanda (artículo 1390 Bis 11), así como la documentación que ha de anexarse a ésta, consistente en los medios de convicción de su intención (artículo 1390 Bis 13), remitiendo este último precepto, al diverso 1061 de las disposiciones generales de los juicios mercantiles, únicamente en el aspecto de que, es posible exhibir el escrito sellado mediante el cual se hayan solicitado los documentos que no tenga en su poder.

²² **Artículo 1390 Bis 12.** Si la demanda fuere obscura o irregular, o no cumpliera con alguno de los requisitos que señala el artículo anterior, el Juez señalará, con toda precisión, en qué consisten los defectos de la misma, en el proveído que al efecto se dicte, lo que se hará por una sola ocasión. "El actor deberá cumplir con la prevención que haga el Juez, en un plazo máximo de tres días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación y, en caso de no hacerlo, transcurrido el término, el Juez la desechará precisando los puntos de la prevención que no fueron atendidos y pondrá a disposición del interesado todos los documentos originales y copias simples que se hayan exhibido, con excepción de la demanda con la que se haya formado el expediente respectivo."



56. Esto permite concluir que la posibilidad de acudir a las reglas generales del Código de Comercio, previsto por el artículo 1390 Bis 8, **no constituye una autorización para aplicar en la sustanciación de los juicios orales mercantiles todas las disposiciones adjetivas generales que no se encuentren en el título especial de dichos juicios, contenidas en el Código de Comercio**, sino que se trata de una permisión que reviste carácter excepcional o extraordinario para la corrección de vacíos legislativos o el complemento de la legislación especial, en aquello que resulte necesario para resolver la cuestión sometida a consideración del órgano jurisdiccional.

57. En efecto, si bien el numeral 1390 Bis 8 del Código de Comercio, admite la posibilidad de que en todo lo no previsto por el título especial del juicio oral mercantil, regirán las reglas generales del citado código, **en cuanto no se opongan a las disposiciones del título especial**; también lo es que **al existir reglas expresas en relación con los requisitos de la demanda para el oral mercantil**, no es posible exigir las constancias a que se refiere el artículo 1061, fracción V del mismo compendio (copia simple o fotostática del RFC, de la CURP, y de la identificación oficial), pues de lo contrario, se **suscitaría precisamente una oposición al título especial**.

58. Aceptar lo anterior, implicaría variar y adicionar el marco normativo de los requisitos y formalidades inherentes a las demandas de los juicios orales mercantiles, imponiéndole una carga procesal no prevista por la ley a todos aquellos que deseen instar un juicio especial que como se expuso, fue creado con el propósito de contar con un instrumento de solución de conflictos con la prontitud y celeridad necesarios para evitar rezagos en el pronunciamiento de las resoluciones, conforme al dinamismo social y las exigencias de los tiempos actuales.

59. Por tanto, si el legislador estableció un título especial del Código de Comercio donde se regulan de manera expresa, los requisitos que la parte actora debe cumplir para presentar la demanda del juicio oral mercantil, **se reitera**, que no es dable considerar para ello, las constancias a que se refiere el artículo 1061, fracción V, del mismo código, que está contenido en el título relativo a las disposiciones generales de los juicios ejecutivos mercantiles.



60. No pasa desapercibido que algunas reglas del juicio ordinario mercantil podrían resultar aplicables al juicio oral, sobre todo cuando se justifique que la medida es necesaria para dar debida coherencia al sistema jurídico de oralidad, específicamente en aquellas cuestiones procesales que, comprendidas en el capítulo respectivo se encuentren deficientemente reguladas.

61. Sin embargo, considerar que la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, resulta aplicable absolutamente a toda clase de juicios mercantiles *–para identificar a las partes y evitar problemas que se generen con la homonimia–*, representa un requisito excesivo e innecesario, ya que de considerar válido ese argumento, dejarían sin sentido los apartados que regulan lo relacionado con los requisitos de los escritos que conforman la litis en los distintos procedimientos mercantiles (ejecutivos mercantiles tradicionales u orales, juicios concursales, especiales de fianza, orales mercantiles, etcétera).

62. En apoyo a lo expuesto debe decirse que, de entenderse que existe una disyuntiva en si las disposiciones generales a que se refiere la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio resultan aplicables al procedimiento oral mercantil, **es oportuno atender al principio de especialidad de la norma**, a efecto de disipar este probable conflicto normativo.

63. Esta Suprema Corte ha sostenido en relación con dicho principio, que el intérprete y aplicador de la norma debe primero establecer cuáles son los cuerpos normativos que inciden en la regulación, y después precisar la relación que guardan éstos entre sí hasta conseguir establecer cuál es el general y cuál es el especial, teniendo en cuenta, entre otras cosas, a la naturaleza de la situación de que se trate, para descartar una y acogerse a la otra.²³

²³ Por analogía, se cita la tesis aislada de la otrora Tercera Sala, con número de registro digital: 239713, que es del tenor siguiente: "PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD. SU APLICACIÓN EN UN CONFLICTO COMPETENCIAL DERIVADO DE UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. Cuando una situación es regulada por dos o más ordenamientos, el intérprete y aplicador de la ley debe, en primer término, establecer cuáles son los cuerpos normativos que inciden en la regulación y, en segundo término, definir la relación que guardan éstos entre sí hasta lograr establecer cuál es el general y cuál es el especial, atendiendo entre otros aspectos a la naturaleza de la situación de mérito, de suerte que atento al principio de especialidad esté en aptitud de descartar aquella y acogerse a ésta. El anterior postulado no implica que se abandone y desconozca por completo la legislación



64. De esta manera se identifican dentro del mismo código, ciertas disposiciones generales que rigen al juicio mercantil y otras contenidas en un título especial dirigido al oral mercantil.

65. No puede considerarse que exista una laguna en los requisitos de las demandas de los juicios orales mercantiles, previstos por el Código de Comercio, que deba ser colmada, sino que se trata de una porción normativa que reguló, conforme al propósito del legislador, de manera completa los requisitos de la demanda del juicio oral mercantil y la manera en que deben ofrecerse los medios de convicción a través de ésta, como lo demuestra el contenido de los citados artículos 1390 Bis 11 y 1390 Bis 13 del ordenamiento legal en cita, **de los cuales no se aprecia omisión o laguna alguna por parte del legislador** para regular dicha institución procesal, para hacer un ejercicio de integración normativa.

66. A manera de resumen final, pueden establecerse dos cosas. La primera es que el procedimiento oral se rige por sus propias normas, insertas en el título especial (Del juicio oral mercantil), y sólo aplicarán las reglas generales del Código de Comercio en todo lo no previsto "*en cuanto no se opongan a las disposiciones de este título*". En este título especial, se prevé, por ejemplo, una regulación propia de los escritos de demanda, contestación, reconvención, contestación a la reconvención y desahogo de vista, así como respecto a cómo ofrecerán las partes sus pruebas, qué elementos deben proporcionar (por ejemplo, nombre, apellidos y domicilio de testigos), y que tendrán la obligación de exhibir "*las documentales que tengan en su poder o el escrito sellado mediante*

general, ya que en el supuesto de que la misma prevea una figura o institución cuyo manejo sea necesario en el tratamiento jurídico que se dé a la referida situación y que no se contempla en el ordenamiento especial, el aludido intérprete y aplicador puede consultar la expresada ley general que en origen había abandonado. Cuando en la regulación de un conflicto competencial opera la concurrencia tanto del Código Federal de Procedimientos Civiles como del Código de Comercio, si el juicio principal es de naturaleza ordinaria mercantil, debe prevalecer el segundo sobre el primero, por ser aquél especial con respecto a éste, que es general; sin embargo, si las reglas ofrecidas por el Código de Comercio a propósito de la fórmula solucionadora que debe aplicarse a los conflictos competenciales no contemplan algún supuesto es dable acudir supletoriamente a la fórmula que brinda el artículo 32 del Código Federal de Procedimientos Civiles.". Competencia civil 31/86. 11 de junio de 1987. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Victoria Adato Green de Ibarra.



el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieran en su poder en los términos del artículo 1061 de este código".

67. La referencia aquí realizada al artículo 1061 es muy delimitada, no implica transpolar el precepto 1061 e insertarlo en la regulación oral. Tan no es así, que el 1061 justamente se refiere a las pruebas y formas de probar de las partes, tema respecto al cual el procedimiento oral posee regulación propia en el diverso 1390 Bis 13. Entresacar la fracción V del artículo 1061 y considerarla insertada en el título especial sobre oralidad, generaría oscuridad en las normas, incertidumbre procesal y, por ende, inseguridad jurídica. No tendría sentido ni siquiera el reenvío que hace el 1390 Bis 13 al diverso 1061.

68. La segunda cosa que puede establecerse al respecto a manera de resumen final, es que interpretar así la norma, además de generar incertidumbre, la vuelve gravosa e incompatible con la naturaleza del juicio oral. No se soslaya la pretensión que buscó el legislador con la exigencia de la cédula del RFC y de la CURP en el artículo 1061, como evitar la homonimia, sin embargo, tales provisiones no las realizó ni las refirió en el procedimiento oral, sino que ahí dejó establecida una metodología especial de presentación de demanda y de pruebas, y no podría considerarse que todas las reglas generales de la legislación mercantil sean aplicables a los procedimientos especiales.

69. La existencia de una metodología específica y especial no sugiere a las partes que deben acudir a otros capítulos del mismo código para encontrar requisitos mayores a los que el procedimiento especial ya les indica, y esto incluso puede devenir en una afectación a sus derechos procesales. Esta interpretación, además, resulta acorde no sólo con el principio de seguridad jurídica, sino también con los principios rectores del juicio oral mercantil, los de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

VIII. Decisión

70. En estas circunstancias, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:



JUICIO ORAL MERCANTIL. EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA NO APLICA LA EXIGENCIA DE ACOMPAÑAR LOS DOCUMENTOS PREVISTOS EN LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 1061 DEL CÓDIGO COMERCIO.

Hechos: Al analizar los requisitos para la procedencia de un juicio oral mercantil, un Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito concluyó que, en términos de la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, era necesario que la parte promovente adjuntara a la demanda las copias simples de su Registro Federal de Contribuyentes, de su Clave Única de Registro de Población, y de su identificación oficial. Mientras que un Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, concluyó que no era exigible que se exhibieran dichas constancias con la demanda.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala considera que el legislador estableció un título especial en el Código de Comercio, denominado "Del juicio oral mercantil", a fin de establecer que este tipo de procedimientos se rige por sus propias reglas, y que sólo aplicarán las reglas generales del mismo código en todo lo no previsto. En este título están regulados de manera expresa los requisitos que deben cumplir el escrito inicial de demanda del juicio oral mercantil, así como la documentación que ha de anexarse a ésta. Por tal motivo, toda vez que el capítulo especial dispone reglas específicas, no es dable recurrir a las generalidades previstas para el juicio ordinario y exigir adicionalmente las constancias que se prevén para ese tipo de juicios.

Justificación: La existencia de una metodología específica y especial no puede sugerir a las partes que deben acudir a otros capítulos del mismo código para encontrar requisitos mayores a los que el procedimiento especial ya les indica. La lógica de la regla de especialidad es que, si el capítulo especial prevé reglas específicas, estas han de regir, de forma que esperar lo contrario, a pesar de existir dichas reglas, podría devenir en una afectación a los derechos procesales de las partes, porque se les estarían exigiendo más requisitos que los que habrían considerado a la luz de esta regla de especialidad. La presente interpretación resulta también armoniosa con los principios rectores de este tipo de procedimientos, especialmente y como su nombre lo indica, el de oralidad.

71. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 215,



216, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 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:

IX. Resuelve

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 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 del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, 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 las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quienes se reservan el derecho de formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.



Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 60/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2020 a las 10:23 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 341, con número de registro digital: 2022567.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo rebolledo en la contradicción de tesis 314/2019.

En sesión virtual de siete de octubre de dos mil veinte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos, la contradicción de tesis 314/2019, suscitada entre el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito y el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito.

Respetuosamente, y contrario a lo aprobado por la mayoría, si bien coincido con la existencia de la contradicción de criterios, disiento del sentido del criterio aprobado en atención a las razones que desarrollaré en el presente voto particular.

I. Consideraciones destacadas de la sentencia.

En la sentencia dictada en la contradicción de tesis al rubro citado, luego de estimarse existente la contraposición de los criterios entre los tribunales contendientes, se resolvió que debía prevalecer la interpretación de que no resulta exigible en la presentación de los juicios orales mercantiles, lo que dispone el artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio, en que se exige que, entre otros, se acompañe a la demanda el Registro Federal de Contribuyentes y la Clave Única de Registro de Población de quien promueve.

La conclusión anterior, precedió del análisis de existencia de la contradicción, en que se determinó que el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo directo 453/2017 y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 951/2017, habían sostenido posturas contrarias en relación con el mismo punto de derecho, a saber, si



tratándose del juicio oral mercantil, resultaban aplicables los requisitos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio; siendo que el primer órgano consideró que sí era posible, mientras que el segundo sostuvo lo contrario.

Para resolver la problemática, en la ejecutoria aprobada se acude, en primer lugar, a la finalidad de la regulación de los juicios orales mercantiles consistente en dotar de celeridad y agilidad a los procedimientos de resolución de controversias de naturaleza mercantil.

Posteriormente, se establece que en dos mil doce, el artículo 1055 del Código de Comercio, en que la normativa se refiere a los tipos de juicios y la forma de regularse, fue reformado para establecer que ciertos procedimientos mercantiles se regirían de acuerdo a "*reglas especiales*"; lo que se interpreta como una expresa exclusión de la aplicabilidad de las reglas generales para los juicios orales mercantiles.

Acto seguido, en la ejecutoria se acude al principio de especialidad, de cuya aplicación se concluye que los artículos 1390 Bis 11 y Bis 13 regulan completamente todo lo relacionado con "*los requisitos de la demanda*", así como con "*la manera en que deben ofrecerse los medios de convicción a través de ésta*"; concluyéndose que no se aprecia omisión o laguna alguna por parte del legislador y, por tanto, no es aplicable lo referido en el artículo 1061, fracción V, del mismo ordenamiento.

Sobre la misma argumentación, la sentencia abunda en que los juicios orales mercantiles encuentran su propia regulación, en lo que respecta a "*los escritos de demanda, contestación, reconvencción, contestación a la reconvencción y desahogo de vista, así como respecto a cómo ofrecerán las partes sus pruebas, qué elementos deben proporcionar (por ejemplo, nombre, apellidos y domicilio de testigos), y que tendrán la obligación de exhibir las documentales que tengan en su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieron en su poder en los términos del artículo 1061 de este código*".

Consideración, a partir de la cual se estima que la aplicación del artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio a la tramitación de los juicios orales mercantiles, "*generaría oscuridad en las normas, incertidumbre procesal y, por ende, inseguridad jurídica*".

Finalmente, el criterio de mayoría reconoce la intención del legislador detrás de la reforma al artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio para evitar la



homonimia; pero, refiere que dicho acto legislativo no buscó incidir sobre el juicio oral mercantil, el cual encuentra su regulación especial.

De ahí que se concluya que si las partes tuvieran que acudir a otras disposiciones fuera de las del título especial previsto en el Código de Comercio, como lo es el artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio, ello se traduciría en mayores requisitos, lo cual se considera contrario al principio de seguridad jurídica, y los principios rectores del juicio oral mercantil, los de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

II. Consideraciones del diseño.

Respetuosamente, considero que, contrario a lo aprobado, a la presentación de una demanda de un juicio oral mercantil sí deben ser acompañados el Registro Federal de Contribuyentes y la Clave Única de Registro de Población, de acuerdo a lo que establece el artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio.

La afirmación anterior, encuentra su fundamento en los razonamientos que desarrollo a continuación, los cuales, para mayor claridad, se dividen en cuatro apartados.

a) Integración normativa de disposiciones generales y especiales aplicables a los juicios orales mercantiles.

En primer lugar, no comparto la lógica de la ejecutoria aprobada en que se refiere que los juicios orales mercantiles tienen una regulación propia. En todo caso, me parece que en el título especial del Código de Comercio se establecen reglas especiales bajo las cuales se rige este procedimiento, sin embargo, me parece que en este mismo título, se reconoce que "*en lo general*" seguirán las reglas aplicables al resto de los procedimientos.

Lo anterior, como lo advierto de la redacción del artículo 1390 Bis 8 del Código de Comercio, en que se señala lo siguiente:

"Artículo 1,390 Bis 8. En todo lo no previsto regirán las reglas generales de este Código, en cuanto no se opongan a las disposiciones del presente título." (énfasis añadido)

De lo anterior me parece que es claro que los juicios orales no encuentran una sola regulación, sino que se rigen "en lo especial" por lo dispuesto en el título ex profeso, y "en lo general" en las reglas aplicables al resto de los procedimientos mercantiles.



En ese tenor, me parece de vital importancia tener en cuenta que, como se afirma en la ejecutoria aprobada, en el presente caso no se trataba de un problema de aplicación supletoria de normas, sino de un problema de integración de normas. Es decir, me parece que el legislador reconoció que la regulación del juicio oral no se colmaría en su totalidad con lo dispuesto en los artículos 1390 Bis a 1390 Ter 15 del mismo Código de Comercio, en los que se regularía de manera especial el procedimiento; sino que las reglas generales bajo las cuales debería regirse el juicio oral mercantil serían aquellas aplicables al resto de los procedimientos.

En este sentido, disiento de la conclusión a que se llega en la sentencia en el sentido de que a partir del artículo 1055 del Código de Comercio, "*no hay posibilidad de aplicar normas que regulen el trámite en lo general de los juicios mercantiles*", pues estimo que dicho precepto se refiere a reglas especiales, en contraposición a las reglas generales; como se advierte de su redacción:

"Artículo 1,055. Los juicios mercantiles, son ordinarios, orales, ejecutivos o los especiales que se encuentren regulados por cualquier ley de índole comercial. Todos los juicios mercantiles con excepción de los orales que tienen señaladas reglas **especiales**, se sujetarán a lo siguiente: ..." (énfasis añadido)

A partir de la literalidad del precepto transcrito, considero que, si bien el citado artículo hace una exclusión del ámbito de aplicación, ésta se limita a reglas especiales, y concretamente a las ocho fracciones que contiene, por lo que no entiendo excluida toda la regulación "general" prevista en el título primero "Disposiciones generales" del libro quinto "De los juicios mercantiles" del Código de Comercio, dentro del cual se encuentran también el capítulo II "De la capacidad y personalidad" en el que se enmarca el artículo 1061, fracción V, ahora en cuestión.

b) Ámbito material regulado en el artículo 1061, fracción V, distinto del regulado en las disposiciones especiales.

Por otra parte, me parece que a partir de la lógica expuesta anteriormente, en el sentido de que el legislador previó que la regulación general del juicio oral mercantil siguiera las reglas aplicables a todos los procedimientos, puede advertirse una diferencia material entre lo previsto en el artículo 1061, fracción V, respecto de lo previsto en los artículos 1390 Bis 11 y Bis 13 del Código de Comercio; preceptos sobre los que se afirma en la ejecutoria que regulan de manera completa la presentación de la demanda en un juicio oral mercantil.



En ese sentido, me parece que si bien el artículo 1390 Bis 13 del Código de Comercio dispone una determinada manera en la que deben ofrecerse las pruebas en el juicio oral mercantil, su regulación no es contraria a lo previsto en el artículo 1061 del mismo ordenamiento, ni se refieren al mismo supuesto normativo.

Estimo que la mejor manera de evidenciar lo anterior, es comparar la redacción de dichas disposiciones:

Documentos que se deben acompañar a la demanda	Requisitos de la demanda + Forma en que deben ofrecerse las pruebas
<p>"Artículo 1061. Al primer escrito <u>se acompañarán</u> precisamente:</p> <p><u>I. El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro;</u></p> <p><u>II. El documento o documentos que acrediten el carácter con que el litigante se presente en juicio</u> en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona;</p> <p><u>III. Los documentos en que el actor funde su acción y aquellos en que el demandado funde sus excepciones.</u> Si se tratare del actor, y carezca de algún documento, deberá acreditar en su demanda haber solicitado su expedición con la copia simple sellada por el archivo, protocolo, dependencia o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se les expida certificación de ellos, en la forma que prevenga la ley. Si se tratare del demandado deberá acreditar la solicitud de expedición del documento de que carezca, para lo cual la copia simple sellada por el archivo, protocolo o dependencia, deberá exhibirla con la contestación o dentro de los tres días siguientes al del vencimiento del término para contestar la demanda.</p>	<p>"Artículo 1390 Bis 11. La demanda deberá presentarse por escrito y reunirá <u>los requisitos siguientes:</u></p> <p>I. El Juez ante el que se promueve;</p> <p>II. El nombre y apellidos, denominación o razón social del actor y el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones;</p> <p>III. El nombre y apellidos, denominación o razón social del demandado y su domicilio;</p> <p>IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;</p> <p>V. Los hechos en que el actor funde su petición en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos.</p> <p>Asimismo, debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;</p> <p>VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;</p>



Se entiende que las partes tienen a su disposición los documentos, siempre que legalmente puedan pedir copia autorizada de los originales y exista obligación de expedírselos. Si las partes no tuvieren a su disposición o por cualquier otra causa no pudiesen presentar los documentos en que funden sus acciones o excepciones, lo declararán al Juez, bajo protesta de decir verdad, el motivo por el que no pueden presentarlos. En vista a dicha manifestación, el Juez, ordenará al responsable de la expedición que el documento se expida a costa del interesado, apercibiéndolo con la imposición de alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley.

Salvo disposición legal en contrario o que se trate de pruebas supervenientes, de no cumplirse por las partes con alguno de los requisitos anteriores, no se le recibirán las pruebas documentales que no obren en su poder al presentar la demanda o contestación como tampoco si en esos escritos no se dejan de identificar las documentales, para el efecto de que oportunamente se exijan por el tribunal y sean recibidas;

IV. Además de lo señalado en la fracción III, con la demanda y contestación se acompañarán todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte; y, los que presentaren después, con violación de este precepto, no le serán admitidos, salvo que se trate de pruebas supervenientes; y,

V. Copia simple o fotostática siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los demás documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba según los párrafos procedentes para correr

VII. El valor de lo demandado;

VIII. El ofrecimiento de las pruebas que el actor pretenda rendir en el juicio, y

IX. La firma del actor o de su representante legítimo. Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias."



traslado a la contraria; así como del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), de la Clave Única de Registro de Población (CURP) tratándose de personas físicas, en ambos casos cuando exista obligación legal para encontrarse inscrito en dichos registros, y de la identificación oficial del actor o demandado.

Lo dispuesto en la fracción anterior, se observará también respecto de los escritos en que se oponga la excepción de compensación o se promueva reconvencción o algún incidente."

"Artículo 1390 Bis 13. En los escritos de demanda, contestación, reconvencción, contestación a la reconvencción y desahogo de vista de éstas, las partes **ofrecerán sus pruebas** expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, así como las razones por las que el oferente considera que demostrarán sus afirmaciones, proporcionando el nombre, apellidos y domicilio de los testigos que hubieren mencionado en los escritos señalados al principio de este párrafo, así como los de sus peritos, y la clase de pericial de que se trate con el cuestionario a resolver, que deberán rendir durante el juicio, exhibiendo las documentales que tengan en su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieren en su poder en los términos del artículo 1061 de este código."

[énfasis añadido]

De lo transcrito, estimo que se puede advertir que las disposiciones citadas no se contraponen ni hacen alusión al mismo supuesto normativo, pues, a diferencia de lo resuelto, no puede entenderse que todo lo relacionado con la presentación de la demanda en el juicio oral mercantil se encuentre previsto en los artículos 1390 Bis 11 y 1390 Bis 13; siendo que en éstos se regula de manera especial "*los requisitos de la demanda*" y la "*forma en la que se ofrecerán las*



pruebas"; cuestiones que son diferentes de *"los documentos que se deben acompañar a la demanda"* con los que se acredita la personalidad del promovente (fracción I), representación (fracción II), los documentos fundatorios de la demanda y el demandado sus excepciones (fracción III), documentos que se tengan en poder, distintos de las pruebas propiamente (fracción IV) y copias de traslado, así como el Registro Federal de Contribuyentes y la Clave Única de Registro de Población (fracción V).

Esto es, mientras el artículo 1390 Bis 13 prevé que en *"los escritos de demanda, contestación, reconvención, contestación a la reconvención y desahogo de vista de éstas, las partes ofrecerán sus pruebas expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, así como las razones por las que el oferente considera que demostrarán sus afirmaciones"*, y el artículo 1390 Bis 11 los requisitos de la demanda; en el artículo 1061 se consagra la obligación de exhibir los documentos en que se funda la demanda o excepción (fracción III), los documentos de prueba (fracción IV), las copias de traslado de los escritos de demanda y contestación, así como de las pruebas (fracción V).

Aspecto anterior que, desde mi perspectiva, demuestra la distinción material entre los supuestos regulados.

Estimo que la conclusión anterior, respecto a la forma en que se complementan las disposiciones normativas, se ve reforzada con la misma discusión que motivó la reforma al artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio, la cual buscaba reproducir las virtudes del juicio oral mercantil a los demás procedimientos mercantiles, así como mejorar el propio juicio oral mercantil.

c) Intención del legislador con la reforma al artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio: mejorar todos los procedimientos mercantiles, incluido el juicio oral mercantil.

El artículo 1061 del Código de Comercio sufrió su más reciente reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de dos mil diecisiete, reforma en que se modificó la fracción V, para adicionar los requisitos cuya exigibilidad se encontraba cuestionada en la presente contradicción de tesis, es decir, la obligación de acompañar a la demanda el Registro Federal de Contribuyentes y la Clave Única de Registro de Población del promovente.

Sobre esta reforma resulta relevante acudir a la génesis del procedimiento legislativo que dio lugar a dicha adición. En ese sentido, es importante tener en cuenta



que la adición referida no se encontraba incluida en el paquete de reformas contenida en la iniciativa de ley enviada por el presidente de la República en materia de justicia cotidiana; sino que dicha adición fue propuesta en el dictamen emitido por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados (que fungió como la Cámara de Origen), en los términos siguientes:

"...

"TERCERA.—**Esta comisión considera que se debe promover la justicia oral**, la cual es por su naturaleza más ágil frente a la tradicional impartida de manera escrita, lo cual toma relevancia debido a la necesidad que tiene el país de que se imparta una justicia cada vez más pronta y expedita. En la medida en que un sistema de justicia es capaz de procesar efectivamente los conflictos que se suscitan en la sociedad, es que se reducen los llamados costos de transacción.

"Al resolver más con menos y en menos tiempo bajamos el costo país e impulsamos la economía.

"CUARTA.—De manera particular, esta Comisión Dictaminadora en su programa anual de trabajo octubre 2015-agosto 2016, planteó como uno de sus principales objetivos el trabajar productos legislativos capaces brindar simplificación administrativa y **que fueran capaces de otorgar mayor celeridad de la tramitación y resolución de los juicios orales mercantiles**.

"QUINTA.—No obstante lo anterior, **esta comisión considera necesario realizar algunos ajustes a la iniciativa, con el objeto de precisar diversos aspectos normativos y mejorar, en general, el régimen jurídico y de operación de los juicios orales**.

"Se propone reformar el artículo 1378 del Código de Comercio a efecto de atender una laguna legal en el **juicio ordinario mercantil** consistente en la falta de disposición normativa que regule de forma expresa los requisitos formales que debe reunir una demanda y la reconvenición; así como las contestaciones a éstas, que hoy en día ocasiona problemas de interpretación porque de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1054 del mismo ordenamiento, se recurre en forma supletoria a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como a los ordenamientos procesales de cada entidad federativa. Asimismo, se adiciona como un requisito que el promovente debe asentar en la demanda su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP), a fin de facilitar la identificación de las per-



sonas y evitar los problemas que se generen con la homonimia en los nombres de las partes y en su oportunidad también facilitar la ejecución de los fallos cuando exista coincidencia en los nombres de los titulares de los bienes sujetos a remate. Para ello se adiciona al mismo numeral 1378, un primer párrafo con IX fracciones, los dos párrafos vigentes que integran el numeral, pasarían a ser el segundo y tercero y se adicionarían tres párrafos más.

"También es pertinente reformar el artículo 1380, para incluir en las facultades del juzgador, prevenir al promovente para que aclare la demanda cuando sea obscura, irregular o no reúna los requisitos de forma; así como para desecharla en caso de que no se satisfagan los requerimientos del Juez.

"Se establece como excepción a la no admisión de la demanda, el caso en que el actor bajo protesta de decir verdad, manifieste que carece de su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP).

"Ahora bien, con el objeto de dar certeza a los datos relacionados con su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP); así como de la clave de su identificación oficial, se propone reformar el artículo 1061 del Código de Comercio, a efecto de incluir las copias de tales constancias, como documentos que deben acompañarse al escrito inicial.

"Con esta propuesta se busca dar agilidad y certeza jurídica a los procedimientos mercantiles." (énfasis añadido)

Me parece que lo apuntado en el dictamen anterior demuestra que la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados enmarcó la exigibilidad del Registro Federal de Contribuyentes y la Clave Única de Registro de Población en un ejercicio para mejorar expresamente los juicios orales, así como el resto de los procedimientos mercantiles; misma que tenía como finalidad: evitar la homonimia y mejorar la ejecución de sentencia.

Cabe decir que dicho aspecto que fue reiterado en el dictamen emitido por Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (que fungió como Cámara Revisora), con la salvedad de que en ésta se indicó que la incorporación del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la Clave Única de Registro de Población (CURP) obedecían al establecimiento de un esquema de fiscalización y no a la solución de un problema de "homonimia" como lo establece la minuta. Al respecto se sostuvo:



"...

"Cuarta. Que la Cámara de Diputados realizó diversos cambios a la iniciativa presentado por el Ejecutivo Federal, siendo los siguientes.

"1) Establecer como requisito que el promovente debe asentar en la demanda su Registro Federal de Contribuyentes y su Clave Única de Registro de Población.

"De acuerdo con la minuta, se estableció el requisito que el promovente debe asentar en la demanda su Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y su Clave Única de Registro de Población (CURP) a fin de facilitar la identificación de las personas y evitar los problemas que se generen con la homonimia en los nombres de las partes y en su oportunidad también facilitar la ejecución de los fallos cuando exista coincidencia en los nombres de los titulares de los bienes sujetos a remate.

"No obstante, estas Comisiones Dictaminadoras estiman que la incorporación del RFC y CURP obedece al establecimiento de un esquema de fiscalización y no a la solución de un problema de "homonimia" como lo establece la minuta.

"...

"3) Establecer como excepción a la no admisión de la demanda, el caso en que el actor bajo protesta de decir verdad, manifieste que carece de su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP). ..." (énfasis añadido).

Lo anterior revela que el propósito que llevó al legislador a establecer los requisitos que se prevén actualmente en el numeral 1061, fracción V, del Código de Comercio, lo era facilitar la identificación de las personas y evitar la homonimia de las partes y en su oportunidad también facilitar la ejecución de los fallos cuando exista coincidencia en los nombres de los titulares de los bienes sujetos a remate, o incluso al establecimiento de un adecuado esquema de fiscalización; no así la constitución de un elemento o requisitos para la integración de la litis, en virtud de que tales datos no guardan relación alguna con los hechos o pruebas en que se fundan las excepciones y defensas.

Es a partir de lo anterior, que no puedo compartir el sentido del criterio aprobado, pues me parece que de la lectura del procedimiento legislativo, se puede advertir con claridad que los requisitos establecidos en el artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio se pensaron para todos los procedimientos mercantiles, incluyendo los juicios orales.



d) Argumento en relación con las consecuencias.

Finalmente, la última razón que me lleva a disentir de la ejecutoria aprobada, lo es la consideración en que se afirma que la interpretación contraria a la finalmente aprobada podría "*generar incertidumbre, la vuelve gravosa e incompatible con la naturaleza del juicio oral*".

Respetuosamente, me parece que no correspondía acudir a las consecuencias de adoptar determinada interpretación para encontrar la solución al problema jurídico que se suscitaba, siendo que, en su caso, la obligación de acompañar los documentos cuya exigibilidad se deducía no puede considerarse como una restricción que vulnere los principios de la oralidad mercantil o el derecho mismo de acceso a la justicia, y en última instancia no llegaría a subsistir la incertidumbre referida.

Así, la obligación de acompañar el Registro Federal de Contribuyentes y la Clave Única de Registro de Población del promovente, no puede considerarse gravosa, siendo que se tratan de medios de identificación plenamente asequibles para el interesado, precisamente, por referirse a su propia información.

De tal suerte, considero que estos requisitos encuentran una finalidad que es por demás deseable, sin imponer una carga que se pueda considerar excesiva para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Sobre este punto es extensa la doctrina desarrollada por esta Primera Sala en el sentido de que los requisitos de procedencia no son por sí mismos violatorios del derecho de acceso a la justicia, sino que, en su caso, es necesario que se verifique la inexistencia de impedimentos jurídicos o fácticos que resulten carentes de racionalidad, proporcionalidad o que resulten discriminatorios; aspecto que me parece que no acontece.

En el mismo sentido, tampoco me parece que la carga de acompañar los documentos descritos pueda ir en contra de los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración. Respetuosamente, considero que si bien estos principios caracterizan los juicios orales, no puede llegarse al extremo de pensar que la carga referida pueda vulnerar alguno de ellos, pues no se genera una limitación o imposibilidad para acceder a la jurisdicción.



Por último, me parece que si bien podía existir inseguridad jurídica para los justiciables respecto a la exigencia de lo dispuesto en el artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio, dicha incertidumbre dejaría de existir por virtud de la presente resolución, cuya función primaria, como toda contradicción de tesis, es la de disipar la inseguridad jurídica que pueda derivar de la diversidad de criterios en relación al mismo punto jurídico. Es decir, estimo que dicho argumento no puede apoyar el sentido específico alcanzado, en tanto que, con independencia del sentido de fallo, los operadores jurídicos adquirirían plena certeza de la obligatoriedad de los requisitos contenidos en dicho numeral tratándose de juicios orales mercantiles.

Consecuentemente, las razones desarrolladas en el presente voto particular me llevan a considerar que el artículo 1061, fracción V, del Código de Comercio sí resultaba aplicable al trámite de los procedimientos orales mercantiles y, por tanto, a disentir del sentido del criterio finalmente aprobado.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la contradicción de tesis 314/2019.

Postura esencial del voto: Si bien comparto la existencia de la contradicción de tesis, no hago lo propio con el criterio que sostuvo esta Primera Sala. En mi opinión, al contrario de lo que resolvió la mayoría, los requisitos genéricos de la demanda para promover juicios mercantiles, previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, también son aplicables a los juicios orales mercantiles.

1. En sesión de siete de octubre de dos mil veinte, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 314/2019, por mayoría de tres votos.¹
2. Si bien comparto el sentido de la decisión alcanzada en cuanto a que sí existe contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados que participaron en el asunto, no hago lo propio con el criterio mayoritario en cuanto al fondo de la cuestión planteada, en el sentido de que los requisitos genéricos de la demanda para promover juicios mercantiles, previstos en la

¹ Resuelto por mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat y del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra de los votos emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y por quien suscribe.



fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, consistentes en exhibir copia de la cédula del Registro Federal de Contribuyentes (en adelante RFC), de la Clave Única de Registro de Población (en adelante CURP) y una identificación oficial, no son aplicables a los juicios orales mercantiles. Desde mi punto de vista, dichos requisitos sí son exigibles al demandante en este tipo de juicios, como lo explicaré en el presente voto particular.

Razones de la mayoría.

3. Para la resolución de la contradicción de criterios, en la ejecutoria se parte de la base de que el Código de Comercio establece una salvedad significativa que consiste en que todos los juicios mercantiles, con excepción de los orales que tienen señaladas reglas especiales, deben sujetarse a la normatividad ahí prevista. En opinión de la mayoría, esta salvedad evidencia una excepción expresa en virtud de la cual, los juicios tramitados en la vía oral atiendan a sus propias reglas, de ahí, que no hay posibilidad de aplicar normas que regulen el trámite en lo general de los juicios mercantiles.
4. En el mismo sentido, la ejecutoria explica que, en el título especial del Código de Comercio, correspondiente al juicio oral mercantil, el legislador previó expresamente qué requisitos debe reunir el escrito inicial de demanda, por lo que no resulta válido acudir a las reglas generales del Código de Comercio, específicamente a los previstos en el artículo 1390 Bis 8. En todo caso, se afirma en la ejecutoria, la posibilidad de acudir a dicha normatividad se trata de una permisión que reviste carácter excepcional o extraordinario para la corrección de vacíos legislativos o el complemento de la legislación especial, en aquello que resulte necesario para resolver la cuestión sometida a consideración del órgano jurisdiccional.
5. De las premisas anteriores la mayoría de los integrantes de esta Primera Sala concluyó que, si bien la legislación mercantil establece la posibilidad de que en todo lo no previsto por el título especial del juicio oral mercantil, rijan las reglas generales del citado código, dicha eventualidad tiene lugar siempre y cuando las normas aplicables no se opongan a las disposiciones del título especial. Sin embargo, dado que existe disposición expresa en cuanto a los requisitos que debe contener la demanda para el juicio oral mercantil, no es posible agregar otras exigencias adicionales, como las constancias a que se refiere el artículo 1061, fracción V, del mismo compendio (copia simple o fotostática del RFC, de la CURP, y de la identificación oficial), pues de lo contrario, se suscitaría precisamente una oposición al título especial. Lo anterior ya que, aceptar que el justiciable debe cumplir con aquéllos, implicaría variar y



adicionar el marco normativo de los requisitos y formalidades inherentes a las demandas de los juicios orales mercantiles, imponiéndole una carga procesal no prevista por la ley a todos aquellos que deseen instar un juicio especial que, según se expone, fue creado con el propósito de contar con un instrumento de solución de conflictos con la prontitud y celeridad necesarios para evitar rezagos en el pronunciamiento de las resoluciones, conforme al dinamismo social y las exigencias de los tiempos actuales.

Razones del disenso.

6. En mi opinión, al contrario de lo resuelto por esta Primera Sala, la exigencia prevista en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio sí es aplicable para los juicios orales.
7. En primer orden, estimo necesario distinguir entre:
 - a: Los requisitos que debe contener la demanda por la que se promueve un juicio oral mercantil y
 - b: Los documentos que deben acompañarla.
8. En torno a esto, ciertamente, como lo sostiene la mayoría en la ejecutoria de la que deriva el presente voto particular, el artículo 1390 Bis 11 del Código de Comercio² prevé los requisitos que debe contener la forma escrita de la

² **"Artículo 1390 Bis 11.** La demanda deberá presentarse por escrito y reunirá los requisitos siguientes:

"I. El Juez ante el que se promueve;

"II. El nombre y apellidos, denominación o razón social del actor y el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre y apellidos, denominación o razón social del demandado y su domicilio;

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;

"V. Los hechos en que el actor funde su petición en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos. Asimismo, debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

"VII. El valor de lo demandado;

"VIII. El ofrecimiento de las pruebas que el actor pretenda rendir en el juicio, y



demanda del juicio oral mercantil; sin embargo, el precepto en cuestión nada menciona sobre los documentos que se deben acompañar a la misma.

9. Precisamente, ante ese vacío jurídico, es necesario acudir al artículo 1061 del Código de Comercio,³ como normalmente se hace cuando, por ejemplo,

"IX. La firma del actor o de su representante legítimo. Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias."

³ **Artículo 1061.** Al primer escrito se acompañarán precisamente:

"I. El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro;

"II. El documento o documentos que acrediten el carácter con que el litigante se presente en juicio en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona;

"III. Los documentos en que el actor funde su acción y aquellos en que el demandado funde sus excepciones. Si se tratare del actor, y carezca de algún documento, deberá acreditar en su demanda haber solicitado su expedición con la copia simple sellada por el archivo, protocolo, dependencia o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se les expida certificación de ellos, en la forma que prevenga la ley. Si se tratare del demandado deberá acreditar la solicitud de expedición del documento de que carezca, para lo cual la copia simple sellada por el archivo, protocolo o dependencia, deberá exhibirla con la contestación o dentro de los tres días siguientes al del vencimiento del término para contestar la demanda.

"Se entiende que las partes tienen a su disposición los documentos, siempre que legalmente puedan pedir copia autorizada de los originales y exista obligación de expedírselos. Si las partes no tuvieran a su disposición o por cualquier otra causa no pudiesen presentar los documentos en que funden sus acciones o excepciones, lo declararán al Juez, bajo protesta de decir verdad, el motivo por el que no pueden presentarlos. En vista a dicha manifestación, el Juez, ordenará al responsable de la expedición que el documento se expida a costa del interesado, apercibiéndolo con la imposición de alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley.

"Salvo disposición legal en contrario o que se trate de pruebas supervenientes, de no cumplirse por las partes con alguno de los requisitos anteriores, no se le recibirán las pruebas documentales que no obren en su poder al presentar la demanda o contestación como tampoco si en esos escritos no se dejan de identificar las documentales, para el efecto de que oportunamente se exijan por el tribunal y sean recibidas;

"IV. Además de lo señalado en la fracción III, con la demanda y contestación se acompañarán todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte; y, los que presentaren después, con violación de este precepto, no le serán admitidos, salvo que se trate de pruebas supervenientes; y,

"V. Copia simple o fotostática siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los demás documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba según los párrafos procedentes para correr traslado a la contraria; así como del Registro Federal de Contribuyentes (RFC), de la Clave Única de Registro de Población (CURP) tratándose de personas físicas, en ambos casos cuando exista obligación legal para encontrarse inscrito en dichos registros, y de la identificación oficial del actor o demandado.



quien promueve es un representante o un apoderado del actor (sea persona física o jurídica) y es necesario acompañar el documento que acredite su personalidad. También se aplica esa misma disposición para justificar que se exija al demandante la exhibición de los documentos fundatorios de su acción, las pruebas que sustenten sus pretensiones y sus afirmaciones de hechos, e incluso las copias fieles y legibles para correr traslado al demandado, entre otros que son necesarios para la prosecución del juicio.

10. En relación a esto y tal como se sostiene en la ejecutoria, estimo necesario poner énfasis en que, la posibilidad de acudir a las disposiciones de carácter general está condicionada a que éstas no se opongan a las reglas que imperan en los juicios especiales.
11. Sin embargo, en mi opinión, el requerimiento previsto en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, específicamente tratándose de personas físicas que deben exhibir el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y la Clave Única de Registro de Población (CURP), en modo alguno se opone al numeral 1390 Bis 11 del Código de Comercio, relativo a los requisitos de la demanda, antes bien, tal como quedó precisado líneas atrás, es válido acudir a dicha norma cuando se trata de exigir qué documentos ha de exhibir el actor con su escrito inicial de demanda.
12. En ese sentido, afirmar que no es aplicable esa disposición para los juicios orales, podría llevar al extremo de sostener que en los juicios orales no hay necesidad de adjuntar, por ejemplo, el documento de representación, los documentos fundatorios de la acción o las copias de traslado.
13. Al respecto, no soslayo la posibilidad de que algunos de esos requisitos puedan ser excluidos por oponerse a las disposiciones que rigen para los juicios orales; sin embargo, tal como quedó asentado, no veo que, en ese sentido, haya incompatibilidad entre la fracción V del artículo 1061, con el numeral 1390 Bis 11 del Código de Comercio; por el contrario, en los procesos legislativos, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados del martes veintisiete de septiembre de dos mil dieciséis, el legislador incorporó

"Lo dispuesto en la fracción anterior, se observará también respecto de los escritos en que se oponga la excepción de compensación o se promueva reconvencción o algún incidente."



la adición de la fracción V del artículo 1061, para los juicios mercantiles, en los términos siguientes:

"QUINTA.—No obstante, lo anterior, esta comisión considera necesario realizar algunos ajustes a la iniciativa, con el objeto de precisar diversos aspectos normativos y **mejorar, en general, el régimen jurídico y de operación de los juicios orales**. Se propone reformar el artículo 1378 del Código de Comercio a efecto de atender una laguna legal en el juicio ordinario mercantil consistente en la falta de disposición normativa que regule de forma expresa los requisitos formales que debe reunir una demanda y la reconvención; así como las contestaciones a éstas, que hoy en día ocasiona problemas de interpretación porque de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 1054 del mismo ordenamiento, se recurre en forma supletoria a las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, así como a los ordenamientos procesales de cada entidad federativa. **Asimismo, se adiciona como un requisito que el promovente debe asentar en la demanda su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP), a fin de facilitar la identificación de las personas y evitar los problemas que se generen con la homonimia en los nombres de las partes y en su oportunidad también facilitar la ejecución de los fallos cuando exista coincidencia en los nombres de los titulares de los bienes sujetos a remate.** Para ello se adiciona al mismo numeral 1378, un primer párrafo con IX fracciones, los dos párrafos vigentes que integran el numeral, pasarían a ser el segundo y tercero y se adicionarían tres párrafos más. También es pertinente reformar el artículo 1380, para incluir en las facultades del juzgador, prevenir al promovente para que aclare la demanda cuando sea obscura, irregular o no reúna los requisitos de forma; así como para desecharla en caso de que no se satisfagan los requerimientos del Juez. Se establece como excepción a la no admisión de la demanda, el caso en que el actor bajo protesta de decir verdad, manifieste que carece de su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP). Ahora bien, con el objeto de dar certeza a los datos relacionados con su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP); así como de la clave de su identificación oficial, se propone reformar el artículo 1061 del Código de Comercio, a efecto de incluir las copias de tales constancias, como documentos que deben acompañarse al escrito inicial. Con esta propuesta se busca dar agilidad y certeza jurídica a los procedimientos mercantiles. Por otra parte, **incluye un título especial Bis sobre el Juicio ejecutivo mercantil oral**, ya que existe una saturación del sistema judicial, debido al incremento en la carga



de trabajo de los mismos, lo cual hace necesario que se realicen reformas al Código de Comercio, las cuales permitan promover el sistema oral, que por su naturaleza es más ágil frente a la tradicional impartida de manera escrita, lo cual toma relevancia debido a la necesidad que tiene el país de que se imparta una justicia cada vez más pronta y expedita. Es por ello, que en la medida en que un sistema de justicia sea capaz de procesar efectivamente los conflictos que se suscitan en la sociedad, es que se reducen los llamados costos de transacción, sobre todo en una materia como la Ejecutiva Mercantil, en la que sus documentos base de la acción, traen aparejada ejecución."

14. Desde mi punto de vista, la finalidad perseguida por el legislador, al adicionar los requisitos previstos en la fracción V del artículo 1061 del Código de Comercio, esto es, facilitar la identificación de las personas y evitar los problemas que se generen con la homonimia en los nombres de las partes y en su oportunidad también facilitar la ejecución de los fallos cuando exista coincidencia en los nombres de los titulares de los bienes sujetos a remate, también es válida y perfectamente aplicable a los juicios orales, sin que exista contrariedad alguna en relación al contenido mismo de la demanda. De hecho, la reforma legislativa en cuestión está dada dentro del capítulo que corresponde a este tipo de juicios (orales) e inclusive, con ese requisito se disminuirían los mismos riesgos que corresponden a cualquier juicio mercantil.
15. Ciertamente, en la exposición de motivos, el legislador federal democrático estimó que, a fin de mejorar la operatividad de los juicios orales, era pertinente adicionar como un requisito que el promovente de este tipo de juicios asentara en la demanda su Registro Federal de Contribuyentes (RFC); su Clave Única de Registro de Población (CURP), y terminó materializando su intención en la reforma al artículo 1061 del Código de Comercio (contenido dentro de título primero "Disposiciones generales" del libro quinto "De los juicios mercantiles") publicada el 25 de enero de 2017, cuya aplicación es para todos los juicios mercantiles, a mi parecer, también son un requisito que deben cumplir los promoventes de juicios orales mercantiles.
16. Por lo anterior, con el respeto de siempre, emito el presente voto particular, con el fin de dejar constancia de las razones de mi disenso en la decisión adoptada por la mayoría de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



SENTENCIA DE AMPARO QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA EN CONTRA DEL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGA REQUERIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE SU CUMPLIMIENTO INMEDIATO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 392/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.

II. Competencia

6. 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 en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, así como 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y, al ser un asunto en materia penal, corresponde a la materia de especialidad de esta Primera Sala.

III. Legitimación

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la formuló la parte quejosa en uno de los asuntos contendientes.



IV. Criterios denunciados

8. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, deben analizarse las consideraciones y argumentos en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones. Sin embargo, antes de proceder a tal efecto, conviene tener presente, durante todo el desarrollo del presente asunto, lo dispuesto por los artículos 77, tercer párrafo y 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo:

"**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

"...

"En asuntos del orden penal en que **se reclame una orden de aprehensión** o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa conforme la legislación procedimental aplicable, **la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos**, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales." [El resaltado es propio]

"**Artículo 97.** El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que **por su naturaleza trascendental y grave** puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional." [El resaltado es propio]



Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver la queja 46/2018.

Antecedentes

i. El veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete, ***** y otras personas promovieron juicio de amparo indirecto en contra de diversos actos atribuidos a distintas autoridades, entre los que destaca la orden de aprehensión girada en su contra por la Jueza Tercera de Control del Primer Distrito Judicial en el Estado de Durango, como probables responsables en la comisión del delito de uso indebido de atribuciones y facultades.

ii. Seguida la secuela procesal, el veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Durango (expediente *****) concedió la protección constitucional por violaciones de forma (falta de fundamentación, motivación y congruencia) en el dictado de la orden de aprehensión, al advertir que la Jueza no precisó cuáles datos de prueba tomó en consideración, ni la valoración que les atribuyó, además de que las resoluciones escritas no coincidían con lo expresado oralmente. Por tanto, fijó los siguientes efectos: 1) que se dejara insubsistente la orden de aprehensión; y, 2) en caso de que el agente del Ministerio Público reiterara su solicitud, con libertad de jurisdicción, acatando lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, la Jueza resolviera lo que en derecho procediera.

iii. Por su parte, el once de mayo de dos mil dieciocho, el autorizado de las quejas solicitó al Juez de Distrito que **requiriera** a las autoridades responsables el **cumplimiento inmediato** de la sentencia de amparo, **en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo**.

iv. Mediante acuerdo de quince de mayo de dos mil dieciocho, **el Juez de Distrito negó la solicitud**, al considerar que no se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 77 de la Ley de Amparo sobre el cumplimiento inmediato de las sentencias, en virtud de que la concesión otorgada por vicios de forma conlleva únicamente la obligación de la responsable de dejar insubsistente el acto que se le reclama y dictar otro en el que subsanen las violaciones que fueron destacadas en la sentencia, por lo que a nada práctico conduciría requerir el



cumplimiento inmediato, pues a diferencia de los amparos concedidos de manera lisa y llana, que traen como consecuencia que la acción persecutoria penal deje de existir, esto no ocurre en la concesión de amparos para efectos.

v. Inconformes, **las quejasas interpusieron recurso de queja**, al considerar que se les causaba un daño trascendente y grave que no podría ser reparado posteriormente, ya que, ante la falta de cumplimiento inmediato de la sentencia, en cualquier momento podrían ser privadas de la libertad.

vi. Al respecto, entre otras cosas, indicaron que **el Juez de Distrito interpretó incorrectamente el artículo 77 de la Ley de Amparo**, en virtud de que de su lectura no se desprendía una distinción entre el amparo para efectos y el amparo liso y llano, a fin de que el cumplimiento sea inmediato.

vii. Por tanto, solicitaron que se revocara el acuerdo recurrido, para el efecto de que el Juez de Distrito ordenara a la Jueza de Control el cumplimiento inmediato de la sentencia.

Estudio de procedencia

i. El Tribunal Colegiado estimó que **el recurso de queja era improcedente**, toda vez que no se actualizó la hipótesis prevista en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

ii. Al respecto, señaló que dicha porción normativa establece que el recurso de queja es procedente en amparo indirecto, tratándose de resoluciones dictadas, incluso, después de la sentencia de amparo, en contra de las cuales no proceda el recurso de revisión, siempre que por su naturaleza trascendental y grave pudiera causar perjuicio a alguna de las partes.

iii. Precisó que para que un auto o resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave; es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en la sentencia definitiva, para lo cual debe atenderse a su contenido y a las circunstancias particulares del caso.



iv. Así, concluyó que **el acuerdo recurrido no era de naturaleza trascendental ni grave**, pues **no producía efectos que lesionaran los derechos de la recurrente** y que, a su vez, **no fueran reparables en el procedimiento de ejecución** por un Tribunal Colegiado o por esta Suprema Corte en un recurso posterior.

v. Consideró aplicable para tal efecto, lo señalado por la Segunda Sala de la Suprema Corte en la contradicción de tesis 180/2017, que derivó en la jurisprudencia, de rubro: "RECURSO DE QUEJA EN AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL AUTO QUE NIEGA LA APERTURA DEL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA."¹

vi. Precisó que, conforme a lo dispuesto por los artículos 196 a 201 de la Ley de Amparo, **una vez iniciada la fase de ejecución** de sentencia y requerido el cumplimiento a las autoridades responsables, el Juez de Distrito deberá pronunciarse, de manera fundada y motivada, sobre si se cumplió o no con la sentencia de amparo y **si se incurrió en exceso o se cumplió deficientemente**.

vii. Asimismo, señaló que, una vez emitido ese pronunciamiento, la parte que se sintiera agraviada **podría interponer la inconformidad** prevista en la

¹ "El artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo establece que el recurso de queja procede en amparo indirecto contra la resolución que no admita expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave pueda causar perjuicio a alguna de las partes no reparable en la sentencia definitiva. Por su parte, el sistema de ejecución de sentencias contenido en la Ley de Amparo consiste en impedir la dilación en el cumplimiento de la ejecutoria, y como medida para lograr esta pronta actuación se prevén determinadas sanciones a imponer con el propósito de lograr el eficaz cumplimiento del fallo protector, sin que su principal objetivo sea enjuiciar a las autoridades responsables. Entonces, **si el incidente de inejecución de sentencia tiene como fin verificar la regularidad del procedimiento de cumplimiento del fallo constitucional, para determinar si éste no se ha acatado y, en su caso, si el incumplimiento está o no justificado, el auto en el que el Juez de Distrito niega su apertura no causa perjuicio trascendental ni grave a la quejosa, que no sea reparable con la resolución emitida al respecto por el Tribunal Colegiado de Circuito o por la Suprema Corte de Justicia de la Nación una vez que con posterioridad el juzgador estime procedente tramitar la incidencia en cuestión, ante la subsistencia de la actitud contumaz de la autoridad responsable, por lo que es improcedente el recurso de queja interpuesto en contra de dicho auto.**" Jurisprudencia 2a./J. 151/2017 (10a.), Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*», Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 734, «con número de registro digital: 2015837». Derivó de la contradicción de tesis 180/2017, resuelta en sesión de 11 de octubre de 2017, por unanimidad de cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.



fracción I del artículo 201 de la Ley de Amparo,² momento en que podría repararse algún agravio cometido durante ese procedimiento.

viii. En ese sentido, consideró que la violación que la recurrente pretendía deducir en el recurso de queja, relativa a la manera en que, desde su perspectiva, se debe proceder para la ejecución de la sentencia, con el propósito de que no se incurra en algún vicio de exceso o defecto en el cumplimiento del fallo protector, no tiene naturaleza trascendental y grave, pues no le afecta de modo irreparable.

ix. Precisó que **esta violación se encuadra en el contexto de la fase de ejecución de la sentencia**, por lo que aún está a expensas de la valoración que, sobre dicha ejecución, efectúe el Juez de Distrito, en términos del artículo 196 de la Ley de Amparo³ y, de no estar conforme, podría interponer el recurso de inconformidad para que se le reparara la violación denunciada si la misma redundaba en exceso o defecto en el cumplimiento.

x. En ese sentido, concluyó que el acuerdo emitido por el Juez de Distrito no limitaba a la recurrente para inconformarse con la decisión final que se adoptara en el procedimiento de cumplimiento del fallo protector.

² "Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley."

³ "Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."



Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver la queja 114/2018.

Antecedentes

i. *****, ***** y otros, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la orden de aprehensión emitida por el Juez Segundo Penal del Distrito Judicial de Cancún, Quintana Roo, por su probable responsabilidad en la comisión del delito de fraude específico en grado de tentativa.

ii. El diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo emitió sentencia, en audiencia constitucional, en la que otorgó el amparo (expediente *****) para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la orden de aprehensión y emitiera una nueva, en la que determinara carecer de competencia para conocer de la solicitud de mandato de captura en la causa penal de origen y la remitiera al Juez del Sistema Penal Acusatorio y Oral correspondiente.

iii. El cuatro de diciembre de dos mil diecisiete, los quejosos solicitaron al Juez de Distrito que **requiriera** a la autoridad responsable el **cumplimiento inmediato** de la sentencia, **en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo. El Juez de Distrito negó dicha solicitud**, al considerar que la sentencia no había causado ejecutoria y que la tercero interesada había interpuesto recurso de revisión, mismo que estaba en vías de integración para ser remitido al Tribunal Colegiado correspondiente para su sustanciación.

iv. Inconformes, **los quejosos interpusieron recurso de queja** en contra de esa determinación, al considerar que les causaba un perjuicio grave, no reparable en la sentencia definitiva, en virtud de las restricciones y condicionantes a su libertad que derivaban del acto reclamado.

v. Al respecto, indicaron que, al desechar su petición, **el Juez de Distrito interpretó incorrectamente el artículo 77 de la Ley de Amparo**. Por tanto, solicitaron que se revocara el acuerdo recurrido, a efecto de que se solicitara el cumplimiento inmediato de la sentencia de amparo.



Estudio de procedencia

i. En la materia que interesa a la presente contradicción, el Tribunal Colegiado estimó que **sí era procedente el recurso de queja**, en términos del artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, el cual contempla la impugnación de aquellos autos que no admitan expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, puedan causar un daño o perjuicio a alguna de las partes, que no sea reparable por el Juez de amparo.

ii. Al respecto, señaló que el Pleno de esta Suprema Corte ha sustentado que para considerar un acto de naturaleza trascendental y grave es necesario que por su contenido produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave; es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados en la sentencia definitiva, para lo cual debe atenderse a su contenido y a las circunstancias particulares del caso.

iii. Precisó que, a pesar de que el perjuicio es un presupuesto de todos los recursos, en el caso de este medio de impugnación, el daño debe ser de tal índole que la legalidad de la resolución respectiva no pueda ser materia de estudio en la sentencia que se dicte, o no sea reparable por el juzgador. El concepto de daño o perjuicio irreparable tiene, aquí, la acepción de violación de un derecho sustantivo.

iv. Así, consideró que el acuerdo impugnado actualizaba la procedencia de la queja, en virtud de que los recurrentes impugnaban que **el Juez de Distrito soslayó aplicar lo dispuesto por el artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo**, a efecto de que la autoridad responsable diera cumplimiento inmediato a la sentencia que les concedió el amparo; **circunstancia que, de ser fundada, haría patente la vulneración al derecho de libertad** de los quejosos –tutelada por el citado artículo 77– y, por tanto, **actualizaría la naturaleza trascendental y grave** que se requiere para hacer procedente el recurso.

v. Además, consideró que dicha cuestión correspondía en todo caso al análisis del estudio de fondo, por lo que debía declararse procedente. Esto, al



considerar aplicable, por identidad jurídica, el criterio del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "IMPROCEDENCIA EL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESISTIMARSE."⁴

vi. Por lo anterior, continuó con el estudio de fondo y declaró fundada la queja.

vii. Las consideraciones señaladas en el estudio de procedencia dieron origen a la tesis aislada, de rubro: "RECURSO DE QUEJA EN AMPARO INDIRECTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA. PROCEDE CONTRA LA NEGATIVA DEL JUEZ DE DISTRITO DE EXIGIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE QUE DEJE SIN EFECTOS, DE MANERA INMEDIATA, LA ORDEN RESTRICTIVA DE LA LIBERTAD RECLAMADA (RESPECTO DE DELITOS NO GRAVES O QUE NO AMERITAN PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA), EN VIRTUD DEL AMPARO CONCEDIDO EN SU CONTRA."⁵

⁴ "Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si se hace valer una en la que se involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse.". Jurisprudencia P./J. 135/2001, Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 5, «con número de registro digital: 187973». Derivó Amparo en revisión 2639/96, resuelto en sesión de 27 de enero de 1998, por unanimidad de nueve votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero. Se reiteró en los amparos en revisión 1097/99, 1415/99, 1548/99 y 1551/99.

⁵ "El precepto mencionado establece un supuesto de **procedencia del recurso de queja en amparo indirecto contra aquellas resoluciones** dictadas durante la tramitación del juicio de amparo o **después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional**, para lo cual, se exige que la resolución que se dicte sea de **naturaleza trascendental y grave**, y pueda causar perjuicio de manera irreparable a alguna de las partes. Por otra parte, **el artículo 77, párrafo tercero, de la Ley de Amparo**, en la parte que interesa, señala que en asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves, o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa, conforme a la legislación procedimental aplicable, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión. Ahora bien, **cuando el recurrente impugne la resolución del Juez de Distrito, en la que se niega a exigir a la autoridad responsable que deje sin efectos, de manera inmediata, la orden restrictiva de la libertad reclamada en el juicio constitucional (respecto de delitos no graves o que no ameritan prisión preventiva oficiosa), en virtud del amparo concedido en su contra, esa circunstancia actualiza la naturaleza trascendental y grave que se requiere para que proceda el recurso de queja**. Ello toda vez que, al



V. Existencia de la contradicción

9. La unificación de criterios mediante las contradicciones de tesis es uno de los remedios previstos en la Constitución Federal para salvaguardar los valores de la justicia formal y el principio de universalidad en el razonamiento judicial.

10. Así, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Más bien, por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis.⁶

11. En ese sentido, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

dolerse el recurrente de que el Juez federal soslayó aplicar el imperativo legal establecido en el artículo 77, párrafo tercero, indicado, a efecto de que la responsable diera cumplimiento inmediato a la sentencia protectora, **esa circunstancia, de ser fundada, haría patente la vulneración al derecho sustantivo a la libertad, tutelado por dicho precepto** y, por ende, actualizaría la naturaleza trascendental y grave requerida para la procedencia del recurso. Además, para tutelar el derecho a la libertad del recurrente, el órgano colegiado del conocimiento deberá verificar que en el caso sometido a su potestad, efectivamente se cumple la hipótesis contenida en el artículo 77 mencionado, con la finalidad de que se ordene dejar sin efectos de manera inmediata la orden restrictiva de la libertad reclamada, en el entendido de que los demás efectos señalados en la concesión del amparo, tendientes a purgar los vicios advertidos por el Juez Federal, deberán cumplirse, en su caso, hasta que cause ejecutoria la sentencia protectora, con la salvedad establecida en el propio artículo 77, relativa a que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales.". Tesis aislada XXVII.3o.75 P (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 58, Tomo III, septiembre de 2018, página 2499 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas, con número de registro digital: 2018015».

⁶ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.". Tesis aislada P. L/94, Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35, «con número de registro digital: 205420».



a) Los tribunales contendientes resolvieron 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 encuentra algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

12. A partir de lo expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte advierte que **sí se actualizan las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción que se denuncia**. Se explica.

13. La **primera condición se cumple**, pues ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, recurriendo a su arbitrio judicial.

14. En efecto, los dos tribunales interpretaron el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, para determinar si la negativa del Juez de amparo de requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia que concedió la protección constitucional en contra de una orden de aprehensión, de conformidad con el artículo 77, párrafo tercero, de la misma ley, actualiza los supuestos de trascendencia y gravedad para la **procedencia del recurso de queja**.

15. La **segunda condición**, consistente en que entre los ejercicios interpretativos se encuentre, al menos, un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, **también queda colmada**.



16. En efecto, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito sostuvo que **el recurso de queja era improcedente**, al no actualizarse el supuesto previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo. En su opinión, el acuerdo por medio del cual el Juez de Distrito se niega a requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia, que concedió el amparo respecto de una orden de aprehensión, **no es de naturaleza trascendental ni grave**, en virtud de que la materia de ese acuerdo se relaciona con los alcances que tendría que reconocerse a la sentencia, por lo que, de existir algún agravio, **podría repararse mediante la promoción del recurso de inconformidad o, en su caso, al resolverse el incidente de inejecución de sentencia**, según se haya determinado cumplida o no la ejecutoria.

17. Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito **estimó procedente el recurso de queja**, de conformidad con el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo. A su parecer, el acuerdo que negó requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia que otorgó la protección constitucional respecto de una orden de aprehensión, **es de naturaleza trascendental y grave**, en virtud de que, **de ser fundado su agravio, se traduciría en la vulneración del derecho humano a la libertad personal del quejoso**.

18. Lo anterior permite concluir que ambos tribunales sostuvieron **posturas opuestas respecto de la procedencia del recurso de queja** cuando se impugna del acuerdo que niega requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia que concedió el amparo en contra de una orden de aprehensión, en términos del artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo.

19. No pasa inadvertido que, en los casos sometidos a estudio de los Tribunales Colegiados contendientes, los Jueces de Distrito negaron la solicitud de la parte quejosa, de requerir el cumplimiento inmediato, a partir de la interpretación de distintos fragmentos del párrafo tercero del artículo 77 de la Ley de Amparo.

20. Sin embargo, se estima que dicha cuestión no impacta en la existencia de la contradicción, pues dada la vocación de este tipo de asuntos de generar unidad en los criterios, se observa que subsiste un punto a definir por esta Primera Sala relacionado con la procedencia del recurso de queja –a partir de la



actualización de las notas de trascendencia y gravedad— cuando se impugne esta negativa del Juez de Distrito, por considerar que dejó de observarse lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 77 de la Ley de Amparo; cuestión que fue abordada por los Tribunales Colegiados, llegando a determinaciones disímolas: uno señalando que el recurso de queja es procedente y el otro considerando su improcedencia.

21. Así, el tercer requisito se cumple. Las posturas de los Tribunales Colegiados dan lugar al planteamiento y resolución por parte de esta Primera Sala sobre la siguiente interrogante: ¿Se actualizan las características de trascendencia y gravedad para la procedencia del recurso de queja, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, ante la negativa del Juez de Distrito de requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato —en términos del artículo 77, tercer párrafo, de la misma ley— de la sentencia que otorgó la protección constitucional en contra de una orden de aprehensión?

VI. Estudio de fondo

22. Precisada la existencia de la presente contradicción, esta Primera Sala procede al estudio de fondo.

23. Como se indicó con anterioridad, el problema jurídico que debe resolverse consiste en determinar si se actualizan las características de trascendencia y gravedad para la **procedencia del recurso de queja**, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, **ante la negativa del Juez de Distrito de requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato** —en términos del artículo 77, tercer párrafo, de la misma ley— de la sentencia que otorgó la protección constitucional en contra de **una orden de aprehensión**.

24. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se sostiene:

25. El recurso de queja en amparo indirecto se encuentra previsto en el artículo 97, fracción I, de la Ley de Amparo, en el que se contempla un catálogo de resoluciones respecto de las cuales procede ese medio de impugnación. En particular, el inciso e) establece:



"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que **por su naturaleza trascendental y grave** puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional." [El resaltado es propio]

26. De lo anterior, es posible advertir que el recurso de queja en amparo indirecto es procedente en contra de aquellas resoluciones dictadas después de la sentencia de amparo, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que, **por su naturaleza trascendental y grave**, puedan causar perjuicio irreparable a alguna de las partes.

27. Ahora bien, conforme a lo dispuesto por el Pleno de este Alto Tribunal, para que un acuerdo o resolución pueda catalogarse de naturaleza trascendental y grave es necesario que, por su contenido, produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de producir una afectación tal que pueda calificarse como grave; es decir, de notorios perjuicios o altamente perjudiciales que no puedan ser reparados posteriormente, para lo **cual debe atenderse a las circunstancias particulares de cada caso.**⁷

⁷ Véase la jurisprudencia P./J. 103/99, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 874, «con número de registro digital: 192857», de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE EL RECURSO DE RECLAMACIÓN CONTRA AUTOS O RESOLUCIONES QUE, POR SU NATURALEZA TRASCENDENTAL Y GRAVE, CAUSEN UN AGRAVIO MATERIAL NO REPARABLE EN LA SENTENCIA DEFINITIVA (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 51 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



28. En el caso, en los asuntos contendientes, **la materia de la queja es el acuerdo por medio del cual el Juez de Distrito se negó a requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato** de la sentencia que otorgó el amparo en contra de una orden de aprehensión, **en términos de lo dispuesto por el artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo**, que señala:

"Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

"...

"En asuntos del orden penal en que **se reclame una orden de aprehensión** o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa conforme la legislación procedimental aplicable, **la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos**, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales." [El resaltado es propio]

29. De la lectura de dicha porción normativa es posible advertir que, en materia penal, cuando se reclame, entre otros, **una orden de aprehensión**, la sentencia que conceda el amparo **surtirá efectos inmediatos**, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión. Lo anterior, siempre que se trate de delitos no considerados graves o que ameriten prisión preventiva oficiosa.

30. En ese sentido, el citado párrafo tercero del artículo 77 de la Ley de Amparo establece una **excepción a la regla** que establece que la sentencia surtirá sus efectos cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley.

31. En efecto, la Ley de Amparo prevé dos supuestos respecto al momento en el que inicia el cumplimiento de las sentencias de amparo: uno genérico y otro excepcional.



32. El **genérico** está previsto en los artículos 77, último párrafo, 192 y 211 a 214 de la Ley de Amparo, el cual, a grandes rasgos, establece que el cumplimiento de las sentencias de amparo inicia **una vez que la sentencia cause ejecutoria**. Por su parte, el **excepcional** está previsto en el citado párrafo tercero del artículo 77, el cual señala que, en ciertos asuntos del orden penal, **la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos**, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión.

33. Ahora bien, conviene precisar que el párrafo tercero del artículo 77 de la Ley de Amparo se incluyó con la emisión de la nueva ley.⁸ El artículo correlativo de la ley abrogada era el 80,⁹ en el cual únicamente se especificaban los efectos de las sentencias de amparo, por lo que dichas sentencias surtían eficacia conforme al supuesto general; es decir, cuando causaran ejecutoria.¹⁰

34. Así, aunque de la exposición de motivos de la Ley de Amparo vigente no se observa ningún pronunciamiento al respecto,¹¹ lo cierto es que esta incor-

⁸ El citado párrafo fue reformado el 17 de junio de 2016, únicamente con la finalidad de incorporar a las providencias precautorias o medidas cautelares restrictivas de la libertad como actos respecto de los cuales la concesión de la sentencia de amparo surte efectos inmediatos.

⁹ **"Artículo 80.** La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija."

¹⁰ Esto se puede desprender de la lectura del artículo 104 de la abrogada Ley de Amparo, que disponía:

"Artículo 104. En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes.

"En casos urgentes y de notorios perjuicios para el quejoso, podrá ordenarse por la vía telegráfica el cumplimiento de la ejecutoria, sin perjuicio de comunicarla íntegramente, conforme al párrafo anterior.

"En el propio oficio en que se haga la notificación a las autoridades responsables, se les prevendrá que informen sobre el cumplimiento que se dé al fallo de referencia."

¹¹ "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Re-



poración permite concluir que el legislador estimó que los derechos fundamentales que podrían verse vulnerados con los actos previstos en el artículo 77, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, deben protegerse especialmente –**el derecho a la libertad personal en el caso de la orden de aprehensión**– y, por tanto, en los casos en que se conceda la protección constitucional en contra de aquéllos, debe restituirse de manera inmediata al quejoso en el pleno goce del derecho humano violado, incluso, antes de que cause ejecutoria –sin perjuicio de que pueda revocarse mediante el recurso de revisión–.

35. Ciertamente, el hecho de que surta efectos inmediatos indica que la sentencia cobra vigencia al momento de su emisión, sin necesidad de ninguna otra manifestación del Juez de Distrito, dado que dichos efectos emanan del mismo acto, por lo que deben acatarse sin dilación alguna. Por tanto, esta cuestión no debe confundirse con el hecho de que la sentencia cause ejecutoria, pues esto ocurre hasta que se surtan los supuestos señalados por la ley para que adquiera firmeza. Mientras esto no ocurra, dichas determinaciones son susceptibles de ser revocadas o modificadas.

36. Ahora bien, esta Primera Sala ha sostenido que el derecho a la libertad personal se refiere al estado de libertad física en que se encuentran los seres humanos, lo cual implica la ausencia de obstáculos y límites para llevar a cabo comportamientos corporales. Asimismo, que la libertad personal debe ser la regla y su limitación o restricción, la excepción.¹²

37. Esta Primera Sala ha señalado que **la libertad personal** se reconoce como **derecho humano de primer rango**, tanto en la Constitución Federal, como en distintos tratados internacionales de los que México es Parte, por lo que su tutela debe ser la más amplia posible y sólo puede limitarse bajo determinados

glamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", Gaceta del Senado No. 208 de 15 de febrero de 2011 y Gaceta del Senado No. 288 de 13 de octubre de 2011.

¹² Amparo directo en revisión 3506/2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, fallado el 3 de junio de 2015, por unanimidad de cinco votos.



supuestos de excepcionalidad; es decir, a partir del estricto cumplimiento de requisitos y garantías de forma mínima a favor de la persona pues, de lo contrario, se estaría ante una detención o privación de la libertad personal prohibida tanto a nivel nacional como internacional.¹³

38. En ese sentido, el artículo 16 constitucional delimita los supuestos que permiten la afectación al derecho de la libertad personal, entre los que se encuentra la **orden de aprehensión**.

39. Al respecto, esta Primera Sala ha sido enfática en señalar que, el escrutinio de la autoridad judicial debe ser la condición rectora y preferente en el régimen de detenciones; es decir, en principio, toda detención debe estar precedida por una autorización judicial tras analizar si la solicitud de la autoridad ministerial para aprehender a una persona cumple con las formalidades requeridas por la Constitución.¹⁴

40. Así, la emisión de la orden de aprehensión puede ser analizada por una juzgadora federal vía amparo indirecto y, en caso de que no la encontrase ajustada a los estándares constitucionales, conceder el amparo en su contra. En esos supuestos, de conformidad con el artículo 77, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, deberá darse cumplimiento inmediato a la sentencia de amparo.

41. Por las razones expuestas anteriormente, esta Primera Sala considera que la impugnación del acuerdo por medio del cual el Juez de Distrito se niega a requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia que concedía el amparo en contra de una orden de aprehensión, en términos del párrafo tercero del artículo 77 de la Ley de Amparo, **reviste las características de trascendencia y gravedad para efectos de la procedencia del recurso de queja**, en virtud de que, **de resultar fundado, existiría la posible afectación al derecho humano a la libertad personal de la parte quejosa, trayendo consigo consecuencias irreparables**.

¹³ Amparo en revisión 703/2012, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, fallado el 6 de noviembre de 2013, por unanimidad de cinco votos por la concesión del amparo.

¹⁴ Amparo directo 14/2011, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, fallado el 9 de noviembre de 2011, por unanimidad de cuatro votos.



42. Al respecto, conviene precisar que esta determinación se refiere únicamente a la procedencia del recurso de queja –tal como fue definido en la existencia de la presente contradicción–, por lo que lo fundado o infundado de la misma deberá resolverse por el Tribunal Colegiado conforme al análisis de fondo que realice a partir de las circunstancias de cada caso concreto.

43. Por otro lado, esta Primera Sala estima que sostener la procedencia del recurso de queja en estos casos es una determinación compatible con el derecho de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo previsto en los artículos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

44. En efecto, esta Primera Sala ha señalado reiteradamente que el derecho de acceso a la justicia comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: a) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; b) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, c) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas.¹⁵

¹⁵ "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: 'GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute tal decisión; de ahí que **este derecho comprende tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con**



45. En el caso analizado tienen relevancia y aplicación la primera y la última de las etapas señaladas, pues, por un lado, se trata de garantizar el **derecho a la eficacia de las resoluciones** emitidas en los juicios de amparo que conceden la protección constitucional en contra de actos a los cuales el legislador consideró necesario brindar un tratamiento especial, respecto al momento en el que deben surtir efectos (inmediatamente) y, por el otro, se garantiza el **derecho de acceso a la jurisdicción**, al considerar procedente el recurso de queja en contra de la negativa de la Jueza de Distrito de iniciar este trámite de manera inmediata, pues sólo de esta manera se podría salvaguardar un derecho de primer rango como es la libertad personal.

46. En efecto, contrario a lo señalado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, **la violación aducida por la parte quejosa en estos supuestos**, que surge a partir de la inobservancia de lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 77 de la Ley de Amparo, **no puede solventarse en el procedimiento de ejecución de la sentencia, ni en el recurso de inconformidad.**

47. Ciertamente, conforme al artículo 192 de la Ley de Amparo, el proceso de ejecución de las sentencias inicia cuando haya causado ejecutoria la sentencia de amparo, o bien, se reciba testimonio de la dictada en la revisión. Es hasta ese momento cuando el Juez de Distrito –tratándose de amparo indirecto– requiere a la autoridad responsable el cumplimiento de la sentencia que concede la protección constitucional.

48. Ahora bien, el primer párrafo del artículo 80 de la Ley de Amparo vigente señala que en el juicio de amparo sólo se admitirán los recursos de revisión, queja y reclamación; y, tratándose del cumplimiento de sentencia, el de inconformidad.

la eficacia de las resoluciones emitidas. Ahora, los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales." Jurisprudencia 1a./J. 103/2017 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Décima Época, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, con número de registro digital: 2015591». Este asunto derivó de amparo en revisión 352/2012, resuelto en sesión de 10 de octubre de 2012, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez. Este criterio se reiteró en los amparos en revisión 121/2013 y 42/2013, así como en el recurso de reclamación 131/2013 y en el amparo directo en revisión 3646/2013.



49. Por su parte, el artículo 201 establece de manera taxativa los supuestos respecto a los cuales procede el recurso de inconformidad. Así, se dispone que este recurso puede interponerse en contra de la resolución que:

"I. **Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo**, en los términos del artículo 196 de esta ley;

"II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto;

"III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o

"IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad."

50. De lo anterior es posible advertir dos razones por las cuales la posible violación de requerir el cumplimiento inmediato de una concesión de amparo en contra de una orden de aprehensión, no podría solventarse mediante el recurso de inconformidad.

51. La primera de ellas, en virtud de que el cumplimiento de ejecución de sentencia, previsto de los artículos 192 al 198 de la Ley de Amparo, se refiere al supuesto genérico e inicia, como se señaló anteriormente, hasta que la sentencia cause ejecutoria, mientras que, en el caso, lo que se solicita es la aplicación de la excepción prevista en el tercer párrafo del artículo 77 de la Ley de Amparo; es decir, que surta efectos de manera inmediata.

52. La segunda razón radica en el hecho de que para que proceda el recurso de inconformidad se requiere de una resolución que declare cumplida la ejecutoria de amparo –en términos de lo dispuesto por el artículo 201 de la ley–, lo que implica que la autoridad responsable emitió un acto en cumplimiento y que existió un pronunciamiento al respecto por la autoridad jurisdiccional que lo avaló. No obstante, en el caso que se analiza, no se ha iniciado todavía ningún trámite de cumplimiento a la sentencia y mucho menos se ha emitido una reso-



lución o acto por parte de la autoridad responsable en acatamiento de la ejecutoria de amparo.

53. En ese sentido, lo que se pretende con el recurso de queja no es inconformarse con un posible exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, sino que el Juez de Distrito cumpla con el mandato legal previsto en el artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo e inicie –incluso, antes de que cause ejecutoria la sentencia de amparo o que se resuelva, en su caso, el recurso de revisión interpuesto– el proceso de cumplimiento inmediato de la sentencia mediante el requerimiento correspondiente a la autoridad responsable.

54. Lo anterior, a efecto de salvaguardar un derecho de máxima relevancia como es la libertad personal, pues de lo contrario, se podrían generar efectos irreparables mediante la subsistencia de una orden de aprehensión que no cumple con los requerimientos legales ni constitucionales y que, de no dejarse sin efectos inmediatamente, podría derivar en la detención de la parte quejosa en cualquier momento.

55. Por tanto, la negativa del Juez de Distrito de requerir el cumplimiento inmediato en estos casos es susceptible de ser impugnada vía recurso de queja, sin necesidad de esperar a que finalice el proceso de cumplimiento de sentencia para interponer el recurso de inconformidad, a efecto de que dichos agravios sean reparados.

56. En efecto, se trata de una resolución que cumple con todos los requisitos previstos por el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, pues: 1) fue dictada después de la sentencia de amparo; 2) no admite expresamente el recurso de revisión –ni contrario a lo señalado por uno de los tribunales contendientes el recurso de inconformidad–; y, 3) por su naturaleza trascendental y grave, puede causar un perjuicio irreparable a la parte quejosa.

57. Finalmente, esta Primera Sala no desconoce que, conforme a lo dispuesto por los artículos 211 y 214 de la Ley de Amparo, el cumplimiento de las ejecutorias de amparo es de orden público y seguimiento oficioso y que el sis-



tema de ejecución de sentencias previsto en los artículos 192 a 198 de la Ley de Amparo tiene como propósito fundamental impedir la dilación en el cumplimiento del fallo constitucional.

58. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el legislador federal estableció un catálogo de actos reclamados en el amparo –como es la orden de aprehensión–, respecto de los cuales imprimió inmediatez en su cumplimiento, por considerar que los derechos humanos que podrían verse vulnerados merecen protección especial.

59. En ese sentido, el acuerdo que niega requerir el cumplimiento inmediato de una ejecutoria de amparo concedida en contra de una orden de aprehensión, en términos de lo dispuesto por el artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo, reviste naturaleza grave y trascendental, en virtud de su potencial afectación al derecho a la libertad personal, por lo que se actualiza la procedencia del recurso de queja, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e).

VII. Decisión

60. Por lo expuesto y fundado, en términos de lo dispuesto por los artículos 215, 216, segundo párrafo, 217 y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro y texto siguientes:

SENTENCIA DE AMPARO QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE UNA ORDEN DE APREHENSIÓN. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA EN CONTRA DEL ACUERDO DEL JUEZ DE DISTRITO QUE NIEGA REQUERIR A LA AUTORIDAD RESPONSABLE SU CUMPLIMIENTO INMEDIATO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados contendientes conocieron de diversos recursos de queja ante la negativa del Juez de Distrito de requerir a la autoridad responsable el cumplimiento inmediato de la sentencia que otorgó la protección constitucional en contra de una orden de aprehensión. Al analizar su



procedencia, sostuvieron un criterio distinto con relación al cumplimiento de las características de trascendencia y gravedad, previstas en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

Criterio jurídico: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la negativa del Juez de Distrito para requerir el cumplimiento inmediato de la sentencia que concedió la protección constitucional contra una orden de aprehensión tiene la naturaleza trascendental y grave para efectos de la procedencia del recurso de queja, en virtud de que, de resultar fundado, existiría la posible afectación a un derecho de primer rango como es la libertad personal.

Justificación: El recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, condiciona su procedencia a que la resolución impugnada no admita expresamente el recurso de revisión y que, por su naturaleza trascendental y grave, pueda causar un perjuicio irreparable a alguna de las partes. Al respecto, este alto tribunal ha establecido que esa naturaleza depende de que el contenido de la resolución produzca efectos que impliquen consecuencias en el futuro y que éstas, por razón de sus efectos, sean capaces de causar una afectación tal que pueda calificarse como grave. Ahora bien, el artículo 77, tercer párrafo, de la Ley de Amparo establece una excepción a la regla sobre el momento en que surte efectos la sentencia de amparo tratándose de delitos considerados no graves o que no ameriten prisión preventiva oficiosa, al señalar que sus efectos son inmediatos. Esto, en virtud de que el legislador federal estimó que los derechos fundamentales que podrían verse vulnerados con los actos previstos en la citada porción normativa debían protegerse especialmente, por lo que debía restituirse de manera inmediata a la parte quejosa en el pleno goce del derecho humano violado, incluso antes de que cause ejecutoria.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,



en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, a los Tribunales Colegiados contendientes 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, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), así como los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis 1a./J. 59/2020 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2020 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 81, Tomo I, diciembre de 2020, página 345, con número de registro digital: 2022534.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 1

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA. PUEDE PREVALECER INCLUSO SOBRE LO PRECISADO EN LAS EXPOSICIONES DE MOTIVOS O EN LOS DICTÁMENES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS, CUANDO RESULTE COHERENTE CON LA VOLUNTAD OBJETIVA QUE SUBYACE A LA NORMA.

Hechos: En una sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto la Juez de Distrito, para atribuir el significado de un precepto, acudió a su interpretación sistemática con otro artículo del mismo ordenamiento, no obstante que en la exposición de motivos que dio origen a dicho precepto se hubiese señalado lo contrario.

Criterio jurídico: La interpretación sistemática de las normas que consiste en conferirles un significado, en atención al contexto normativo o marco legal en que se ubican, puede prevalecer, incluso, sobre el entendimiento subjetivo que el legislador les pretendió asignar a través de los trabajos preparatorios (exposiciones de motivos, dictámenes, opiniones, etcétera), siempre y cuando esa interpretación resulte coherente axiológicamente o afín a la voluntad objetiva que subyace a las normas.

Justificación: Lo anterior es así, porque la interpretación sistemática se pondera por encima de dicho entendimiento subjetivo, de modo que puede demostrarse racionalmente que la voluntad de la ley resulta diversa a la voluntad del legislador en la exposición de motivos o dictámenes que hayan dado origen a los preceptos materia de esa interpretación.

1a. II/2021 (10a.)



Amparo en revisión 1068/2019. Aerovías de México, S.A. de C.V. 27 de mayo de 2020. 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. Impedida: Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MEDIDAS CAUTELARES EN MATERIA MERCANTIL. LA SOLICITUD DE FIJAR UNA CONTRAGARANTÍA NO CONLLEVA IMPLÍCITAMENTE SU ACEPTACIÓN, NI IMPLICA CONSENTIMIENTO QUE PRODUZCA LA PRECLUSIÓN DEL DERECHO PARA IMPUGNAR SU LEGALIDAD.

Hechos: Dentro de un procedimiento ordinario mercantil el enjuiciado solicitó que se fijara una contragarantía para levantar las medidas cautelares que fueron otorgadas para asegurar la eventual ejecución de la resolución definitiva. Con posterioridad el enjuiciado promovió incidente de reclamación de providencias precautorias que fue desestimado por la autoridad responsable, al considerar que la solicitud de fijar una contragarantía conllevó implícitamente la aceptación de las medidas cautelares, lo que produjo la preclusión del derecho a impugnarlas.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la solicitud de fijar una contragarantía para obtener el levantamiento de la medida cautelar, no entraña el consentimiento de la misma, que impida o excluya que el demandado pueda impugnarla con posterioridad.

Justificación: En términos de lo previsto en los artículos 1180, 1187, 1189 y 1193 del Código de Comercio, en su texto anterior al decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 2014, así como del artículo 391 del Código Federal de Procedimientos Civiles, la contragarantía y la impugnación de las medidas cautelares son actos que tienen naturaleza y fines distintos, ya que la primera tiene por objeto responder por la restitución de las cosas al estado que guardaban con anterioridad al otorgamiento de la medida cautelar,



así como garantizar los daños y perjuicios que eventualmente se pudieran generar por su levantamiento, es decir, con ella el demandado busca impedir en forma inmediata que la medida cautelar sea ejecutada o se siga ejecutando en su perjuicio, en tanto que la segunda se encuentra orientada a revocar, nulificar o modificar las medidas cautelares concedidas, de manera que ambas figuras pueden coexistir, por lo que en términos de los preceptos indicados, la circunstancia de que una de las partes haya solicitado fijar una contragarantía, no conlleva implícitamente su aceptación ni implica el consentimiento que produzca la preclusión del derecho para impugnar la legalidad de la medida cautelar.

1a. I/2021 (10a.)

Amparo en revisión 25/2020. Germán Larrea Mota Velasco. 19 de agosto de 2020. Cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: César de la Rosa Zubrán.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PREVALIDACIÓN DE PEDIMENTO ADUANAL. DE LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 16-A, EN RELACIÓN CON EL 35, AMBOS DE LA LEY ADUANERA, SE OBTIENE QUE NO CONCLUCA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA, PORQUE SE DESPRENDE CON CERTEZA QUE FORMA PARTE DEL DESPACHO ADUANERO.

Hechos: Una empresa reclamó en amparo la inconstitucionalidad del artículo 16-A de la Ley Aduanera (reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2018), por haberle sido aplicado al realizar el pago para la prevalidación de diversos pedimentos aduanales y estimar que le causaba perjuicio, ya que de ese precepto se desprendía que la prevalidación no formaba parte del despacho aduanero y, por consecuencia, acorde con el tercer párrafo del artículo 1o. de la Ley Federal de Derechos, el importe que cubrió a los particulares que le prestaron ese servicio de prevalidación, no podía disminuirse de lo que pagó por el derecho de trámite para el despacho de sus mercancías.



Criterio jurídico: De la interpretación sistemática del artículo 16-A, en relación con el 35, ambos de la Ley Aduanera, se obtiene que aquel precepto no conculca el principio de seguridad jurídica.

Justificación: Lo anterior es así, ya que se advierte con certeza que la prevalencia forma parte del despacho aduanero, al resultar un requisito necesario para la transmisión del pedimento en el sistema electrónico aduanero; ello, no obstante que en la exposición de motivos que dio lugar a la aludida reforma se hubiese sostenido lo contrario, en virtud de que la interpretación sistemática resulta más acorde a la voluntad objetiva o finalidad que deriva de la normatividad en mención.

1a. III/2021 (10a.)

Amparo en revisión 1068/2019. Aerovías de México, S.A. de C.V. 27 de mayo de 2020. 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. Impedida: Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Luis Mauricio Rangel Argüelles.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN LA QUE ADUCE QUE LA DEMANDA FUE PRESENTADA DE MANERA EXTEMPORÁNEA, AL HABERSE RECLAMADO UNA OMISIÓN TOTAL DE ENTREGA DE RECURSOS PERTENECIENTES AL MUNICIPIO ACTOR [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].



IV. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

V. HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. 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, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. SE CONFIGURA LA OMISIÓN DE PAGO SI LA PARTE DEMANDADA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ACREDITA EN AUTOS QUE REALIZÓ LA ENTREGA DE LAS CANTIDADES ADEUDADAS POR AQUEL CONCEPTO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FIS MDF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU



TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VIII. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES. CONSECUENCIA DE LA OMISIÓN EN SU PAGO O ENTERO EXTEMPORÁNEO SOBRE LA HACIENDA MUNICIPAL [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

IX. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE DECLARA LA OMISIÓN DE PAGO DE APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES DE UN ESTADO A UN MUNICIPIO [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

XI. 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 Y, EN CASO DE LOS ENTREGADOS EXTEMPORÁNEAMENTE, QUEDE INCÓLUME LA CONDENA DEL PAGO DE INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMF), DE AGOSTO A OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS, Y DE LOS INTERESES QUE SE SIGAN GENERANDO HASTA SU TOTAL ENTREGA, AL MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 192/2018. MUNICIPIO DE TIERRA BLANCA, ESTADO DE 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. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

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 cual se resuelve la controversia constitucional 192/2018 promovida por el Municipio de Tierra Blanca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo de la misma entidad por la omisión de entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por un total de \$15'335,294.00.

I. Antecedentes

1. El Municipio de Tierra Blanca, Veracruz, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.



2. El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación y el Estado de Veracruz suscribieron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, por el cual el Estado de Veracruz se obligó a no mantener en vigor ni crear impuestos estatales o municipales que contraríen los límites previstos en las leyes de carácter federal, con lo que se desincorporó tal atribución de la esfera competencial del Congreso Local del Estado de Veracruz, mientras la Federación se obligó a beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiendo la distribución de tales recursos a la Legislatura Local mediante disposiciones de carácter general.

3. Como resultado de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir del demandado las participaciones que la Federación le envía, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la entidad federativa los reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tal suerte que el retraso en la entrega de tales participaciones da lugar al pago de intereses, de acuerdo con los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3o. de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

4. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, en su número extraordinario 042, los siguientes acuerdos:

a) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el **Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**, entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.

b) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)**, entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016.

5. Para el ejercicio fiscal 2016, por lo que respecta al segundo de los acuerdos se prevé una asignación al Municipio actor de \$51'117,642.



6. El Municipio actor refiere que el demandado ha incurrido en un retraso sistemático en la entrega de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor; pues pese a recibir los recursos puntualmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

7. El retraso sistemático registrado en la entrega de las participaciones federales al Municipio actor por parte del demandado ha ocurrido sin que se efectúe el correspondiente pago de intereses devengados (integrados por los respectivos recargos e importe de actualización), sin que hasta la fecha se haya regularizado la entrega de los recursos, por lo que se considera inconstitucional el actuar del demandado.

8. El Gobierno de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal dos mil dieciséis y de la Ley de Coordinación Fiscal que previene la metodología para la entrega de los fondos, siendo evidente que con la omisión de cumplimiento de los calendarios que se aplican a cada fondo, viola el principio previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.

9. En específico, el Municipio actor alega que hasta esta fecha está pendiente el pago de "las cantidades correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$15'335,294.09 (quince millones trescientos treinta y cinco mil doscientos noventa y cuatro pesos 09/100 M.N.) correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016 y los intereses por el retraso injustificado de dicho pago".

10. Las cantidades que se adeudan de acuerdo con cada fondo y las fechas en que debieron ser depositadas se desglosan en el cuadro siguiente:

	Fecha en que debieron depositarse	Monto
Agosto	07/09/2016	\$5'111,764.00



Septiembre	07/10/2016	\$5'111,764.00
Octubre	04/11/2016	\$5'111,764.00

11. Así, del FISMDF 2016 se omitió depositar la cantidad de \$15'335,294.09.

12. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho,¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mercedes Arlette Barrientos Libreros y Patricio Aguirre Solís, la primera con el carácter de síndica única y el segundo en su carácter de presidente municipal, del Ayuntamiento de Tierra Blanca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovieron demanda contra la autoridad siguiente:

Entidad, poder u órganos demandados:

- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Actos cuya invalidez se demanda:

a) Omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$15'335,294.00 (quince millones trescientos treinta y cinco mil doscientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis ...

b) Asimismo, la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF antes señalado, pago de intereses que deberá hacerse a mi representada, hasta que se haga el pago total de dicha participación.

13. La parte actora precisó como preceptos constitucionales vulnerados a los artículos 14, 16, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ Cuaderno de la controversia constitucional 192/2018, fojas 1 a 9.



14. **Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de validez, la parte actora formuló los siguientes argumentos:

- Las actos impugnados vulneran el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de los recursos municipales, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden ni ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley y, por otro, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por tal retraso.

- No existe justificación para que no se le entregue en forma completa las participaciones.

- El artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal prohíbe que los recursos estén afectos a intereses ajenos o sujetos a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones, en los términos y condiciones establecidos en el propio ordenamiento federal.

- No existe por parte del Municipio actor alguna manifestación de voluntad o consentimiento para que las autoridades estatales omitan la entrega de los fondos, tampoco existe ningún acuerdo o convenio celebrado entre el Gobierno y el Municipio, en el que se comprometan los recursos que le corresponden de los fondos para el pago de las obligaciones.

- Así, el Gobierno de Veracruz no tiene facultades para retener el entero de los fondos correspondientes al Ramo 33. Por ende, esta omisión de entregarlos de manera puntual y seguir reteniéndolos transgrede los principios de integridad y libre administración de los recursos económicos municipales, y además violenta el Sistema Federal de Coordinación Fiscal.

15. **Radicación y turno.** Por acuerdo de presidencia de veintinueve de octubre de ese año, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el expediente 192/2018 y determinó turnarla al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²

² *Ibidem*, fojas 61 a 64.



16. **Trámite de la controversia.** Por proveído de treinta de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentada la controversia constitucional únicamente por lo que hace a la síndica, con la personalidad con la que se ostenta, mas no así al presidente municipal, toda vez que la representación legal del Municipio corresponde sólo a dicha funcionaria y representante legal del Municipio.

17. Por lo anterior, admitió a trámite la demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, al que se ordenó emplazar para que formulara su contestación, y al procurador general de la República para que emitiera la opinión que le corresponde.

18. Además, no tuvo como tercero interesado de la controversia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

19. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito recibido el veintinueve de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:

- En el apartado que denominó oportunidad señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

- Por cuanto hace a las causas de improcedencia, señaló que la controversia constitucional se presentó fuera de plazo. Lo anterior, porque lo reclamado por la parte actora es un acto positivo que resulta ser la recepción por parte del Estado de Veracruz de las participaciones correspondientes a los Municipios.

- Por otra parte, que en su momento procesal presentaría los informes relacionados con el acto materia de la controversia, toda vez que aún no se cuenta con dicha información.

20. Por acuerdo de nueve de enero de dos mil diecinueve, se tuvo al secretario de Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la personalidad con



la que se ostenta, dando contestación a la demanda. Por otra parte, requirió para que dentro del plazo de diez días hábiles exhibieran las copias certificadas de las documentales relacionadas con los actos controvertidos que obran en la Secretaría de Finanzas y Planeación.

21. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, la directora general Jurídica de la Secretaría de Gobierno remitió copia certificada del Oficio TES-VER/060/2019, mediante el cual se informa el saldo del adeudo correspondiente al Municipio actor por la retención indebida del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales;³ con motivo de lo anterior, el Ministro instructor tuvo por cumplido el requerimiento formulado el nueve de enero del año en curso.

22. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

23. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el cinco de marzo de dos mil diecinueve tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes**; y se puso el expediente en estado de resolución.

24. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, la Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de catorce de noviembre de dos mil diecinueve dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el ingreso del asunto y determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de confor-

³ *Ibidem*, folios 198 a 200.



midad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, 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 actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

III. Precisión de la litis

26. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos impugnados por el Ayuntamiento actor.

27. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

28. En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor señaló como tales los siguientes:

a) Omisión de pago del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), por la cantidad de \$15'335,294.00 (quince millones trescientos treinta y cinco mil doscientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.), correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis.

b) Asimismo, la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el pago del FISMDF antes señalado, pago de intereses que deberá hacerse a mi representada, hasta que se haga el pago total de dicha participación.

29. De igual forma, en el capítulo de antecedentes, el Municipio actor precisa que se le adeuda lo siguiente en relación con los montos precisados:



	Fecha en que debieron depositarse	Monto
Agosto	07/08/2016	\$5'111,764.00
Septiembre	07/09/2016	\$5'111,764.00
Octubre	04/11/2016	\$5'111,764.00

30. Importe total del adeudo de aportaciones del FISMDF \$15'335,294.09.

31. En consecuencia, esta Sala tiene como actos impugnados la omisión de entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por un total de \$15'335,294.09 y la omisión de pago de los intereses por el retraso injustificado en el adeudo de aportaciones del FISMDF.

32. Así, no basta con limitarse a afirmar lo anterior, pues al ser el actor a quien corresponde precisar su pretensión, debió señalar por lo menos, los rubros de donde derivan las participaciones y aportaciones federales cuyos intereses reclama, los periodos a los cuales corresponden y la fecha en que debieron ser entregados, los montos que se adeudan, el momento en que efectivamente se enteraron, así como otros elementos que permitieran establecer su pretensión debidamente.

33. En consecuencia, el acto impugnado que se precisa en este apartado será el que se estudiará a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,⁴ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.



Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

IV. Oportunidad

34. 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 aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,⁵ tratándose de omisiones,

⁵ Tesis P./J. 43/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, 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 esta 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



la oportunidad se actualiza día a día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

35. En la controversia constitucional 5/2004,⁶ 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 2125/2003,⁷ 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.

36. En la controversia constitucional 20/2005,⁸ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del Oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco 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.⁹ 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.

37. En la controversia constitucional 98/2011,¹⁰ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden 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

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.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁷ Foja 28 de la sentencia.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Salvador Aguirre Anguiano.

⁹ Foja 49 de la sentencia.

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.



descuentos.¹¹ 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.

38. En la controversia constitucional 37/2012,¹² el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera 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.¹³ 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.

39. En la controversia constitucional 67/2014,¹⁴ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde 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. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹⁵

40. En la controversia constitucional 78/2014,¹⁶ el Municipio de Tlaquilteango, Estado de Morelos, demandó del Poder Ejecutivo Local 1) la retención o

¹¹ Foja 20 de la sentencia.

¹² Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹³ Foja 35 de la sentencia.

¹⁴ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁵ Foja 29 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



descuento de una parte de las participaciones federales municipales correspondientes al mes de julio de dos mil catorce; 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; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁷

41. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁸ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

42. En la controversia constitucional 73/2015,¹⁹ 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 Municipales para el ejercicio fiscal de dos mil quince; 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 dos mil quince el adeudo que corresponde 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.

¹⁷ Foja 18 de la sentencia.

¹⁸ Foja 22 de la sentencia.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.



43. En la controversia constitucional 118/2014,²⁰ 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 al supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,²¹ 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.²²

44. 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.

45. 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 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.²³ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

²⁰ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

²¹ Foja 45 de la sentencia.

²² Foja 51 de la sentencia.

²³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



46. En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de \$15'335,294.09, como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos. Este criterio ya fue respaldado por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales 162/2016 y 184/2016 el once de abril de dos mil dieciocho, lo que genera que la causal de improcedencia invocada por el poder demandado sea infundada respecto a la extemporaneidad de la demanda.

V. Legitimación

47. **Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

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

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

"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."



48. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, 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."

"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."

49. De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

50. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Mercedes Arlette Barrientos Libreros, síndica municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Tierra Blanca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría y validez, de siete de junio de dos mil diecisiete, expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

51. Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz,²⁴ **se reconoce la representación que ostenta la referida funcionaria** para promover a nombre del Municipio de Tierra Blanca, Estado de Vera-

²⁴ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



cruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

52. **Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

53. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, secretario de Gobierno de la entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciocho, expedida a su favor por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

54. Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"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."

55. El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"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. ..."



56. El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"Artículo 15. El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 22 Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querrelas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y re-convenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

57. En consecuencia, Eric Patrocinio Cisneros Burgos **tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

58. A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada.

59. Respecto de la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, en la que señala que la demanda de controversia constitucional es extemporánea, ello fue motivo de análisis en el apartado de oportunidad en el que se resolvió que la demanda fue presentada dentro del



plazo establecido para la impugnación de omisiones, por lo que la misma no es extemporánea.

60. Dado que no se advierte la actualización de causales de improcedencia y sobreseimiento distintas a la mencionada, se procede al estudio del fondo del asunto.

VII. Estudio de fondo

61. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente 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 referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

62. En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.

63. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²⁵ 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. Se ha sostenido que la fracción IV de este precepto establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en

²⁵ Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 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 5 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 5 votos.



regular las relaciones entre los estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales.

64. En dichas previsiones se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. 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."²⁶

65. 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. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c. 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

²⁶ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



Municipios, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen 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.

d. 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.²⁷

66. Así, se ha dicho 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. 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.²⁸

²⁷ 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 SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²⁸ 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



67. Por su parte, 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,²⁹ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios 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.

68. En otras palabras, 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. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **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.

69. En ese sentido, 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.

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". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²⁹ 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.



70. 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:³⁰

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 cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate.³¹

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.

³⁰ **"Artículo 1.** 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."

³¹ 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.



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 3 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.

71. 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.

72. 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 incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.³²

73. En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen.

³² Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).



74. En primer lugar, se recuerda que el Municipio actor acude a impugnar la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de \$15'335,294.00, así como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

75. Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

76. A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,³³ establece que los Estados deberán entre-

³³ **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



gar 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. El Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016,³⁴ publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, detalla el calendario de fechas de pago.

78. En su artículo décimo, el referido acuerdo dispone:

"Decimo. La entrega de los recursos del 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

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:

"...

"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."

³⁴ Fojas 38-51 del expediente principal.



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, que a continuación se presenta:³⁵

"Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios

"Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril
Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre."

79. Por su parte, la tesorera de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado, en el oficio TES-VER/060/2019, reconoció que se encon-

³⁵ Ibidem, foja 45.



traban pendientes de pago, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), registros correspondientes a los meses de **agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, por un monto total de **\$15'335,294.00** obtenido de los siguientes montos:

Pasivo a favor del Municipio de Tierra Blanca, Veracruz, correspondiente al ejercicio fiscal 2016	
Fecha	Monto
29-ago-16	\$5'111, 764.00
26-sep-16	\$5'111, 764.00
27-oct-16	\$5'111, 764.00
	\$15'335, 294.00

80. Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$15'335, 294.00** (quince millones trescientos treinta y cinco mil doscientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N), así como los intereses generados hasta su total entrega. **Lo anterior, tomando en cuenta la sumatoria de las cantidades que fueron reconocidas en el oficio de mérito.**

81. De esta forma, 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 no han sido entregados al Municipio actor.

82. Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que 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.

83. 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. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³⁶ de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."³⁷

³⁶ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁷ 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



VIII. Decisión y efectos

84. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia, se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISDMDF**), correspondientes a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$15'335,294.00 (quince millones trescientos treinta y cinco mil doscientos noventa y cuatro pesos 00/100 M.N.)**.

85. **Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado**, los que deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

86. 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 para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados 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.

87. Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar que en torno al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Muni-

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.



pal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), debe tomarse como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

88. Finalmente, se puntualiza que 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.

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 del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave consistentes en la entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos de la presente ejecutoria.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, 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 los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del manifestado por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 26 de febrero de 2021 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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 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, AL MUNICIPIO DE RAFAEL DELGADO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

III. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

IV. 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, EFECTIVA Y COMPLETA DE AQUÉLLOS, POR LO QUE SU ENTREGA EXTEMPORÁNEA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES AL AYUNTAMIENTO GENERA INTERESES [OMISIÓN DE PAGO DE RECURSOS 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, AL MUNICIPIO DE RAFAEL DELGADO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

V. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DE-



MARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, AL MUNICIPIO DE RAFAEL DELGADO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VI. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, AL MUNICIPIO DE RAFAEL DELGADO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

VII. 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 DEL FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FISDMDF), AHORA CIUDAD DE MÉXICO, DE AGOSTO A OCTUBRE DE 2016, AL MUNICIPIO DE RAFAEL DELGADO POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 327/2017. MUNICIPIO DE RAFAEL DELGADO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 27 DE NOVIEMBRE DE 2019. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN ESTÁ CON EL SENTIDO, PERO CON SALVEDAD EN LAS CONSIDERACIONES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y



JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN CONTRA DEL MANIFESTADO POR EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI.

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 cual se resuelve la controversia constitucional 327/2017 promovida por el Municipio de Rafael Delgado, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Ejecutivo y del secretario de Finanzas y Planeación de la misma entidad por la omisión de entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por un total de \$6'903,769.02.

I. Antecedentes

1. El Municipio de Rafael Delgado, Veracruz, es parte integrante de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Veracruz.

2. El dos de enero de mil novecientos setenta y nueve, la Federación y el Estado de Veracruz suscribieron el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, por el cual el Estado de Veracruz se obligó a no mantener en vigor ni crear impuestos estatales o municipales que contraríen los límites previstos en las leyes de carácter federal, con lo que se desincorporó tal atribución de la esfera competencial del Congreso Local del Estado de Veracruz, mientras la Federación se obligó beneficiar al Estado de Veracruz y a sus Municipios con la entrega de las participaciones que les corresponden en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y del presupuesto de egresos de la Federación, correspondiendo la distribución de tales recursos a la Legislatura Local mediante disposiciones de carácter general.



3. Como resultado de lo anterior, el Municipio actor tiene derecho a recibir del demandado las participaciones que la Federación le envía, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que la entidad federativa los reciba de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de tal suerte que el retraso en la entrega de tales participaciones da lugar al pago de intereses, de acuerdo con los artículos 6o., segundo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal y 3 de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz de Ignacio de la Llave.

4. El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se publicaron en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, en su número extraordinario 042, los siguientes acuerdos:

a) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el **Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)**, entre los Municipios para el Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal 2016.

b) Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del **Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)** entre los Municipios para el Estado de Veracruz para el ejercicio fiscal de 2016.

5. El Municipio actor refiere que desde el año dos mil cinco, el demandado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz, ha incurrido en un retraso sistemático en la entrega de las participaciones federales que corresponden al Municipio actor; pues pese a recibir los recursos puntualmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deja pasar alrededor de treinta y tres días para entregarlos al Municipio, esto es, más de veintiocho días después la fecha límite que tiene establecida.

6. El retraso sistemático registrado en la entrega de las participaciones federales al Municipio actor por parte del demandado ha ocurrido sin que se efectúe el correspondiente pago de intereses devengados (integrados por los respectivos recargos e importe de actualización), sin que hasta la fecha se haya



regularizado la entrega de los recursos, por lo que se considera inconstitucional el actuar del demandado.

7. El Gobierno de Veracruz ha incumplido sistemáticamente con las disposiciones del presupuesto de egresos de la Federación del ejercicio fiscal dos mil dieciséis y de la Ley de Coordinación Fiscal que previene la metodología para la entrega de los fondos, siendo evidente que con la omisión de cumplimiento de los calendarios que se aplican a cada fondo, viola el principio previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.

8. En específico, el Municipio actor alega que hasta esta fecha está pendiente el pago de tres meses del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

9. Las cantidades que se adeudan y la fecha en la que debieron ser depositadas se desglosan en el cuadro siguiente:

	Fecha en que debieron depositarse	Monto
Agosto	07/09/2016	\$1'929,154.09
Septiembre	07/10/2016	\$1'929,154.09
Octubre	04/11/2016	\$1'929,154.09

10. Así, del FISMDF 2016 se omitió depositar la cantidad de \$5'787,462.27.

11. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gilberto Isidro Castillo, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Rafael Delgado, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en la que solicitó la invalidez de los actos emitidos por las autoridades siguientes:



Entidad, Poder u órganos demandados:

- Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Actos cuya invalidez se demanda:

a) Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda.

b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.

12. La parte actora precisó como preceptos constitucionales vulnerados a los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. **Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de validez, la parte actora formuló los siguientes argumentos:

- Los actos impugnados vulneran el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra el régimen de libre administración hacendaria, así como el principio de integridad de los recursos municipales, por un lado, porque no ha entregado puntualmente al Municipio las participaciones federales que le corresponden ni ha regularizado su entrega dentro de los tiempos que marca la ley y, por otro, porque ha omitido pagar al Municipio actor los intereses generados por tal retraso.

- Las participaciones federales que forman parte de las haciendas municipales, en términos del artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal,



están previstas en el Ramo 28 del presupuesto de egresos de la Federación y reguladas en los capítulos I al IV, de la Ley de Coordinación Fiscal, de los que se desprende que dichas participaciones serán administradas libremente por el Municipio, una vez que las Legislaturas Locales, mediante disposiciones generales, determinen las bases, montos y plazos para ello. Con el retraso en su entrega y la omisión en el pago de los intereses devengados, se causó un perjuicio al Municipio, ante la imposibilidad de destinar dichos recursos a los rubros que corresponden en el momento previsto.

- El segundo párrafo de la fracción IV del citado precepto constitucional establece garantías para que la Federación y las entidades federativas no limiten el flujo de recursos, mediante el establecimiento de menciones o subsidios, que deben quedar integrados en la hacienda municipal, mientras el último párrafo de la misma fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos.

- El referido artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los recursos que la Federación ha decidido transferirles con la mediación administrativa de los Estados, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

- No existe verdadero cumplimiento de la obligación de entregar las participaciones federales al Municipio actor hasta que éste recibe las cantidades que le correspondían en su valor real, es decir, junto con los intereses correspondientes cuando se ha producido un retardo indebido en su entrega, de acuerdo con la tesis de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."

- En ese sentido, resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales 26/2003 y 47/2004, en las que estableció que la entrega de participaciones federales a los Municipios fuera del plazo de cinco días que prevé la Ley de Coordinación Fiscal origina el pago de intereses por los días que excedieron dicho lapso.



- La resolución de este Alto Tribunal en la diversa controversia constitucional 20/2005, promovida por el Municipio de Acapulco de Juárez por la falta de entrega oportuna de las participaciones federales, es relevante, ya que ahí se ordenó al demandado entregar al Municipio actor el importe de los intereses generados por el retraso, aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones, además de indicarle que en lo sucesivo hiciera entrega de las participaciones dentro del plazo previsto en la ley.

- La presente controversia es procedente porque las retenciones hechas por el gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave afectan la autonomía municipal garantizada por la Constitución, ya que la intervención del demandado respecto de las participaciones federales es de simple mediación administrativa, consistente en recibir de la Federación los recursos y entregarlos en forma íntegra a los Municipios, así como de control y supervisión en el manejo de los recursos, nunca de disposición, suspensión o retención.

- El presente asunto **no se relaciona** con ninguno de los casos en los que, excepcionalmente, la ley permite la retención de las participaciones, por lo que el retraso, o la omisión de entregarlas, constituye de facto una **retención** que importa una sanción de pago de intereses.

14. **Trámite de la controversia.** Por acuerdo de dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, la Presidencia de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar la presente controversia constitucional bajo el expediente 327/2017, admitió a trámite la demanda, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, no así a la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, por ser una dependencia subordinada de dicho Poder, al que se ordenó emplazar para que formulara su contestación y al procurador general de la República para que emitiera la opinión que le corresponde, y se mandó formar cuaderno incidental a efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada.

15. **Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.** Por escrito recibido el seis de marzo de dos mil dieciocho, Rogelio Franco Castán, en su carácter de secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, al contestar la demanda señaló en síntesis lo siguiente:



- En el apartado que denominó oportunidad señaló que la contestación a la demanda fue presentada oportunamente.

- Por cuanto hace a los antecedentes que refiere el Municipio actor respecto del retraso y omisión en la entrega de las cantidades correspondientes a las participaciones federales a que nos ocupa, indicó que no lo afirma ni lo niega, toda vez que se trata de hechos que no resultan propios de la administración pública estatal.

16. **Admisión.** Por acuerdo de once de abril de dos mil dieciocho, se tuvo al secretario de Gobierno de Veracruz de Ignacio de la Llave, con la personalidad con la que se ostenta, dando contestación a la demanda de manera extemporánea.

17. **Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República se abstuvo de formular pedimento.

18. **Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, se hizo constar que a esta audiencia **no se presentaron las partes**; y se puso el expediente en estado de resolución.

19. **Avocamiento.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, la Primera Sala se **avocó** al conocimiento del asunto mediante auto de catorce de noviembre de dos mil diecinueve dictado por el presidente de la Sala, quien ordenó registrar el ingreso del asunto y determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia de la adscripción del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

20. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de confor-



midad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con 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 actor, y el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal en Pleno.

III. Precisión de la litis

21. Antes de entrar al análisis de la oportunidad de la demanda, es preciso determinar cuál es el acto o los actos impugnados por el Ayuntamiento actor.

22. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer las siguientes precisiones que derivan de la lectura integral y sistemática de las constancias de autos, particularmente de la demanda, de la contestación y de las documentales exhibidas como pruebas.

23. En el apartado denominado actos cuya invalidez se demanda, el Municipio actor señaló como tales los siguientes:

a) Las entregas retrasadas por parte del demandado, de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre del año dos mil dieciséis hasta la fecha de presentación de la demanda y las que se sigan generando hasta que se (sic) puntual entrega.

b) La omisión del demandado de regularizar las entregas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, en los tiempos que establece la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley Número 251 que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las Participaciones Federales.



24. De igual forma, en el capítulo de antecedentes, el Municipio actor precisa que se le adeuda lo siguiente en relación con los montos precisados:

	Fecha en que debieron depositarse	Monto adeudo
Agosto	07/09/2016	\$1'929,154.09
Septiembre	07/10/2016	\$1'929,154.09
Octubre	04/11/2016	\$1'929,154.09

Importe total del adeudo de aportaciones del FISMDF \$5'787,462.27.

25. En consecuencia, esta Sala tiene como acto impugnado la omisión de entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis, por un total de \$5'787,462.27 aunque como se verá en líneas posteriores, el monto de lo adeudado es distinto a lo que afirma el Municipio actor en su demanda.

26. Por otra parte, no puede tenerse como acto reclamado el precisado como inciso b) de su demanda, pues aun cuando el Municipio actor hace referencia a un retraso y falta de regularidad en las entregas de sus participaciones federales, su afirmación es genérica, esto es, sólo indica que existen adeudos por intereses en relación con participaciones federales entregadas extemporáneamente.

27. Así, no basta con limitarse a afirmar lo anterior, pues al ser el actor a quien corresponde precisar su pretensión, debió señalar por lo menos, los rubros de donde derivan las participaciones y aportaciones federales cuyos intereses que reclama, los periodos a los cuales corresponden y la fecha en que debieron ser entregados, los montos que se adeudan, el momento en que efectivamente se enteraron, así como otros elementos que permitieran establecer su pretensión debidamente.

28. En consecuencia, el acto impugnado que se precisa en este apartado será el que se estudiará a la luz de los preceptos constitucionales aplicables al



caso, en atención a la jurisprudencia P./J. 98/2009,¹ emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA. El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

29. Finalmente, debe señalarse que el hecho que el secretario de Gobierno hubiese alegado que el actual gobernador inició su encargo con posterioridad a las omisiones demandadas y que, en consecuencia, no existen los hechos que se le imputan, tal aseveración no lo libera –en principio– de una posible responsabilidad, pues la obligación corresponde al Poder que encabeza de forma abstracta y no a él como persona física.

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, con número de registro digital: 166985.



30. Por ende, con independencia de quién represente en determinado momento al Ejecutivo Estatal, existe un reclamo legítimo en su contra y, por ende, deberá atender las obligaciones que sean atribuidas al Poder Ejecutivo, al ser quien ejerce el cargo al momento de demandarse la supuesta omisión, de ser el caso.

IV. Oportunidad

31. 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 aludidos actos impugnados son positivos u omisiones, ya que conforme a la tesis P./J. 43/2003,² tratándose de omisiones, la oportunidad se actualiza día con día. Para ello, a continuación se hace un breve relato de los precedentes en que esta Suprema Corte ha distinguido entre actos positivos y omisiones.

32. En la controversia constitucional 5/2004,³ 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 2125/2003,⁴ la Suprema Corte consideró que se trataba de actos positivos,

² Tesis: P./J. 43/2003, publicada en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, Novena Época, página 1296, «con número de registro digital: 183581» de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 esta 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, con relación a 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.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el 8 de junio de 2004, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

⁴ Foja 28 de la sentencia.



por lo que el cómputo se hizo conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria.

33. En la controversia constitucional 20/2005,⁵ el Municipio de Acapulco de Juárez demandó la invalidez del oficio SFA/0442/04 de veintisiete de enero de dos mil cinco, 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.⁶ 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.

34. En la controversia constitucional 98/2011,⁷ se analizó la oportunidad de una demanda en la cual se impugnaron los descuentos del Fondo de Fomento Municipal que corresponden 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.⁸ 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.

35. En la controversia constitucional 37/2012,⁹ el Municipio de Santiago Amoltepec, Estado de Oaxaca, reclamó la falta de entrega de las participaciones y aportaciones federales que le corresponden. La sentencia considera 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.¹⁰ 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.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 18 de octubre de 2007, ponencia del Ministro Aguirre Anguiano.

⁶ Foja 49 de la sentencia.

⁷ Resuelta por la Primera Sala el 7 de marzo de 2012, ponencia del Ministro Ortiz Mayagoitia.

⁸ Foja 20 de la sentencia.

⁹ Resuelta por la Primera Sala el 19 de febrero de 2014, ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁰ Foja 35 de la sentencia.



36. En la controversia constitucional 67/2014,¹¹ el Municipio de San Jacinto Amilpas, Estado de Oaxaca, combatió la no entrega de los recursos financieros que legalmente le corresponde 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. Así, esta Suprema Corte concluyó que debe considerarse oportuna la presentación de la demanda el doce de junio de dos mil catorce, ya que el Municipio actor reclama de forma absoluta la falta de pago desde el mes de enero del mismo año.¹²

37. En la controversia constitucional 78/2014,¹³ 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 dos mil catorce; 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; 5) el descuento mensual del mes de julio y los subsecuentes. Respecto de los actos identificados con los numerales 1) y 2), la sentencia estima que se trata de actos y, particularmente relevante, que la omisión de pago de intereses se impugnó con motivo de la retención o descuento.¹⁴

38. Por otro lado, en relación con los actos 3) y 4) determina que son omisiones, pues el Municipio actor impugna de forma absoluta la falta de entrega de las constancias de liquidación de las participaciones, así como la omisión de

¹¹ Resuelta por la Primera Sala el 12 de agosto de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹² Foja 29 de la sentencia.

¹³ Resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁴ Foja 18 de la sentencia.



informar cómo se han entregado dichas participaciones.¹⁵ Finalmente por lo que hace al acto 5) debe tenerse en tiempo toda vez que la autoridad demandada contestó que sí se encuentran programados descuentos de participaciones federales que deben aplicarse al Municipio actor.

39. En la controversia constitucional 73/2015,¹⁶ 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 Municipales para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, 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 dos mil quince, el adeudo que corresponde 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.

40. En la controversia constitucional 118/2014,¹⁷ 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 al supuesto tesorero municipal de San Agustín Amatengo, Estado de Oaxaca, del uno de enero al veintisiete de junio de dos mil catorce; 2) la retención de recursos federales participables a partir del dos de diciembre de dos mil catorce. En relación con el acto 1) la sentencia consideró que se trataba de una entrega indebida,¹⁸ por lo que le era aplicable el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria. Por

¹⁵ Foja 22 de la sentencia.

¹⁶ Resuelta por la Primera Sala el 1 de junio de 2016, ponencia del Ministro Cossío Díaz.

¹⁷ Resuelta en sesión de 29 de junio de 2016.

¹⁸ Foja 45 de la sentencia.



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.¹⁹

41. 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.

42. 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 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.²⁰ Por su parte, la oportunidad para impugnar omisiones se actualiza de momento a momento mientras subsistan.

43. En la especie, esta Primera Sala estima que el reclamo es **oportuno**, toda vez que se impugna la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto,

¹⁹ Foja 51 de la sentencia.

²⁰ 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."



septiembre y octubre para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de **\$5'787,462.27**, como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

V. Legitimación

44. **Legitimación activa.** Por cuanto hace a la legitimación activa, debe tenerse presente que el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé, literalmente, lo siguiente:

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

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

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

45. Por su parte, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, ambos de la ley reglamentaria de la materia señalan, expresamente, 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."

"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 ..."



46. De los preceptos legales reproducidos se desprende, sustancialmente, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos, y tendrá el carácter de actor, la entidad, Poder, u órgano que la promueva, que deberá comparecer al juicio por conducto del funcionario que, en términos de la norma que lo rige, esté facultado para representarlo.

47. En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Gilberto Isidro Carrillo, síndico municipal y representante legal del Ayuntamiento constitucional del Municipio de Rafael Delgado, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría y validez, de nueve de julio de dos mil trece, expedida por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

48. Ahora bien, con base en las documentales que al efecto exhibe y conforme al artículo 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,²¹ **se reconoce la representación que ostenta el referido funcionario**, para promover a nombre del Municipio de Rafael Delgado, Estado de Veracruz, ente que tiene legitimación para promover el presente juicio constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso i). Ello aunado a que, durante el trámite de la controversia constitucional no se ofreció prueba en contrario.

49. **Legitimación pasiva.** A continuación, se analizará la legitimación de la parte demandada, atendiendo a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

50. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, dio contestación a la demanda, Rogelio Franco Castán, secretario de Gobierno de la

²¹ "Artículo 37. Son atribuciones del síndico:

"...

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento."



entidad, personalidad que acredita con las copias certificadas del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciséis, expedida a su favor por el C. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz.

51. Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 50, dispone:

"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."

52. El artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz establece que:

"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.

53. El artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno dispone:

"Artículo 15. El titular de la Secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de



carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar jueces o magistrados, e interponer todo tipo de recursos."

54. En consecuencia, Rogelio Franco Castán **tiene la facultad para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz** en la presente controversia, por lo que cuenta con legitimación para comparecer como autoridad demandada.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

55. En el presente caso, las partes no aducen la existencia de alguna causal y al no advertirse diverso de oficio, se procede a estudiar el fondo del asunto.

VII. Estudio de fondo

56. De conformidad con lo precisado en los apartados anteriores, la materia de la presente 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 referidos en la demanda que, se alega, le corresponden al Municipio actor.

57. En esa lógica, para poder dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, el presente apartado se dividirá en dos sub-apartados: en el primero, se hará un breve relato de los criterios de jurisprudencias aplicables sobre la hacienda municipal y, en el segundo, se analizarán los alegatos del Municipio actor en cuanto a si existe o no la omisión en la entrega de ciertos recursos económicos.



58. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos precedentes,²² 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. Se 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, mismas que fueron instauradas por el Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve– para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional; es decir, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal. 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."²³

60. 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.

²² Como algunos de esos precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de 11 votos en sesión de 16 de noviembre de 2004; la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de 11 votos, en sesión de 18 de enero de 2005; la controversia constitucional 70/2009, fallada por unanimidad de 5 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 5 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 5 votos.

²³ Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».



b. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c. 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, tiene como objetivo que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, ello en los términos que fijen 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.

d. 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.²⁴

61. Así, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están

²⁴ 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 SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330» respectivamente.



comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. 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.²⁵

62. Por su parte, 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,²⁶ el cual consiste, básicamente, en que los Municipios 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.

63. En otras palabras, el artículo 115, fracción IV, inciso b), establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases,

²⁵ 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.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

²⁶ 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.



montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Sin embargo, es importante advertir que no obstante que **dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales**, la obligación de pago **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.

64. En ese sentido, 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.

65. 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:²⁷

"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 cada ejercicio fiscal, a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio de que se trate."²⁸

²⁷ **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.

²⁸ En cumplimiento a lo indicado, el 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.



"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 9 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 3 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."

66. 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.



67. 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 incurren en mora y, por tanto, deben realizar el pago de intereses.²⁹

68. En atención a lo anteriormente señalado, esta Primera Sala estima que la presente controversia constitucional es **fundada** por las razones que a continuación se exponen:

69. En primer lugar, se recuerda que el Municipio actor acude a impugnar la omisión total y absoluta por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de ministrar los recursos económicos que le correspondieron al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) por los meses de agosto, septiembre y octubre para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, que ascienden a la cantidad de \$5'787,426.27, como el pago de intereses generados durante el tiempo en que el demandado incurrió en la omisión de los referidos pagos.

70. Es criterio de esta Suprema Corte que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**) consiste en una serie de aportaciones federales asignadas a los Municipios, las cuales deben ser entregadas en tiempo y forma.

71. A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en su artículo 32, segundo párrafo, en relación con el artículo 35,³⁰ establece que los Estados deberán entregar a

²⁹ Este razonamiento ya fue sostenido por esta Primera Sala al resolver las controversias constitucionales del paquete de Sonora (100/2008 a la 131/2008).

³⁰ "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



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.

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:

"...

"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."



72. El acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los Municipios del Estado de Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016,³¹ publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, detalla el calendario de fechas de pago.

73. En su artículo décimo, el referido acuerdo dispone:

"Décimo. La entrega de los recursos del 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, que a continuación se presenta:³²

Ramo General 33 aportaciones Federales para entidades Federativas
y Municipios
Calendario de fechas de pago 2016 del FISMDF

Mes	Fecha de radicación al Estado	Fecha límite de radicación a los Municipios
Enero	29	8 de febrero
Febrero	29	7 de marzo
Marzo	31	7 de abril

³¹ Fojas 30-47 del expediente principal.

³² *Ibidem.* Foja 44 reverso.



Abril	29	6 de mayo
Mayo	31	7 de junio
Junio	30	7 de julio
Julio	29	5 de agosto
Agosto	31	7 de septiembre
Septiembre	30	7 de octubre
Octubre	31	4 de noviembre.

74. Así, de conformidad a dicho acuerdo, el monto que le corresponde al Municipio es de \$23'012,564.00. En ese sentido, si dividimos esa cantidad en diez pagos mensuales, en términos del punto décimo del Acuerdo nos da la cantidad de **\$6'903,769.02 (seis millones novecientos tres mil setecientos sesenta y nueve pesos 02/100 M.N).**

75. Por tanto, esta Primera Sala llega a la conclusión de que, como fue solicitado en la demanda, se actualiza una omisión absoluta en ministrar al Municipio actor los multicitados fondos federales relativos a los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$6'903,769.02 (seis millones novecientos tres mil setecientos sesenta y nueve pesos 02/100 M.N)**, así como los intereses generados hasta su total entrega. **Lo anterior, tomando en cuenta la sumatoria de las cantidades que fueron reconocidas en el oficio de mérito.**

76. De esta forma, 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 no han sido entregados al Municipio actor.

77. Así, en el contexto del sistema financiero municipal tiene que 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.

78. 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. Estas razones sirvieron de sustento en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 5/2004,³³ 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."³⁴

³³ Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, por mayoría de nueve votos.

³⁴ 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



VIII. Decisión y efectos

79. Esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia se traducen en la entrega de las cantidades demandadas respecto a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (**FISMDF**), los **meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis**, que ascienden a la cantidad de **\$6'903,769.02 (seis millones novecientos tres mil setecientos sesenta y nueve pesos 02/100 M.N.)**.

80. **Así como los correspondientes intereses que se hubieren generado**, los que deberán contabilizarse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

81. 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 para que sean suministrados los recursos reclamados, más los intereses que resulten sobre ese saldo insoluto desde que tenían que ser entregados 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.

82. Por lo que hace al pago de intereses, se estima pertinente puntualizar que en torno al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), debe tomarse

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».



como fecha de inicio de los actos omisivos los días límite de entrega al Municipio actor que se especificaron en el estudio de fondo (en la tabla correspondiente).

83. Finalmente, se puntualiza que en caso 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.

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 del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave consistentes en la entrega de los recursos correspondientes a los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil dieciséis del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y los intereses que se sigan generando hasta su total entrega.

TERCERO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz deberá actuar en los términos de la presente ejecutoria.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes, en su oportunidad, archívese el toca como asunto (sic).

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra del manifestado por el Ministro Luis María Aguilar Morales.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Tercera Parte
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

MANIFESTACIONES SOBRE EL PROYECTO DE SENTENCIA QUE SE PUBLICÓ PARA SER DISCUTIDO EN LA SESIÓN CORRESPONDIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE TOMARLAS EN CONSIDERACIÓN, NI DE DARLES CONTESTACIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 166/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO Y DÉCIMO SEXTO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 4 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: YAREMY PATRICIA PENAGOS RUIZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil



trece, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito, en un tema que corresponde a la materia administrativa, de la especialidad de esta Segunda Sala del Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Magistrado integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, quien emitió uno de los criterios contendientes que participan en esta denuncia de contradicción.

TERCERO.—**Antecedentes y criterios contendientes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis, es pertinente tener en cuenta los antecedentes y los aspectos más relevantes de las ejecutorias denunciadas como contradictorias, que en síntesis son los siguientes:

I. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito
*–al resolver el juicio de amparo directo 168/2019–.*¹

- El veinticinco de enero de dos mil dieciocho, la Dirección de Fiscalización dependiente de la Coordinación General de Estudios Normativos y Análisis Sistemático Fiscal adscrita a la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, emitió la resolución contenida en el oficio número SFA/S1/CGENASF/DF/03/1198/2018, por la cual le impuso a la empresa **Volkswagen Leasing, Sociedad Anónima de Capital Variable**, un crédito fiscal en cantidad de \$585,282.00 (quinientos ochenta y cinco mil doscientos ochenta y dos pesos 00/100 M.N.), por concepto *–a su decir–* de una supuesta omisión en el pago del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal, actualización, recargos y multas, correspondiente a los ejercicios fiscales de dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince.

¹ La información relativa a la ejecutoria dictada el dos de julio de dos mil veinte, en el juicio de amparo directo 168/2019, promovido por Volkswagen Leasing, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su representante legal, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) *–versión consulta web–*.



Dicho crédito fiscal se le impuso, ya que durante una visita domiciliaria la autoridad hacendaria local detectó diferencias entre las bases gravables determinadas con las declaradas por la contribuyente en los ejercicios fiscales referidos, derivadas del pago de honorarios realizado a diversas personas físicas que le prestaron servicios preponderantes a dicha empresa, en términos del artículo 10, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla.

- En contra de lo anterior, la empresa contribuyente interpuso **recurso de revocación**, el cual se registró con el número de expediente RAE-16/2018, mismo que fue resuelto mediante oficio número SFA-PF-(80)-1584/18, de nueve de agosto de dos mil dieciocho, por el procurador fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla, en el sentido de **confirmar** la resolución recurrida que le impuso un crédito fiscal.

- Inconforme con tales determinaciones, la empresa contribuyente promovió **juicio de nulidad**, del cual conoció el Magistrado de la Cuarta Sala Unitaria del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla, quien lo registró con el número de expediente 259/2018-TJAEP-JCA-04-12, y por sentencia de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, **declaró la legalidad** de la resolución impugnada de nueve de agosto de dos mil dieciocho, recaída al recurso de revocación, que confirmó la diversa resolución contenida en el oficio SFA/S1/CGENASF/DF/03/1198/2018, de veinticinco de enero de dos mil dieciocho, que le impuso el crédito fiscal referido.

- En contra de la anterior determinación, **Volkswagen Leasing, Sociedad Anónima de Capital Variable**, por conducto de su representante legal, promovió **juicio de amparo directo**, del cual conoció, por razón de turno, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, el cual lo admitió a trámite y registró con el número de expediente **168/2019**.

- El Tribunal Colegiado del conocimiento estimó que por tratarse de un asunto en el que se aborda el estudio de constitucionalidad de una norma general –*la peticionaria aduce que el artículo 10, fracción IV, de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla es inconstitucional, ya que viola lo dispuesto en los artículos 16 y 31, fracción IV, de la Constitucional Federal*–, publicó



el proyecto de sentencia que sería discutido en la sesión correspondiente, ello de conformidad con lo establecido, entre otros, en el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

- El treinta de junio de dos mil veinte, la empresa quejosa presentó –vía electrónica– ante el Tribunal Colegiado aludido, un escrito por el cual formuló alegatos en relación con el "**proyecto público de sentencia**".

- Seguidos los trámites, por ejecutoria de dos de julio de dos mil veinte, el Tribunal Colegiado resolvió **negar el amparo a la empresa quejosa**, al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... Ahora, en el tercer concepto de violación, la impetrante aduce medularmente que el artículo 10, fracción VI, de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla, vigente en dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, viola el derecho fundamental de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, al no contemplar la manera en que un prestatario que paga servicios a una persona física conozca plenamente si se trata o no de un caso de preponderancia, pues no se está en aptitud de conocer la totalidad de los ingresos por honorarios que el prestador de servicios percibió del prestatario en el año de calendario inmediato anterior, y que si los pagados por su mandante representan más del 50% del total de los obtenidos.

"Que la norma reclamada no permite conocer si los ingresos pagados a sus prestadores de servicios en el año de calendario inmediato anterior representan más del 50% del total de los obtenidos por concepto de honorarios, por lo que ese vacío no permite que el contribuyente conozca la forma en que debe cumplir con su obligación fiscal y propicia la arbitrariedad de la autoridad.

"Que además no existe la obligación del prestador de servicios de informar al prestatario el monto de sus ingresos anuales por ese concepto, y que provengan de otros prestatarios para determinar la preponderancia y, por ende, si existe obligación de pago o no del impuesto por 'preponderancia'.

"Resulta infundado el concepto de violación.

"...



"Como se ve, si bien es cierto que la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla no prevé un mecanismo mediante el cual el contribuyente pueda hacerse de la información necesaria para determinar si se ubica en el supuesto de causación, también lo es que esa circunstancia no lo hace violatorio del principio de seguridad jurídica, pues el hecho de que esa ley no obligue a los prestadores de servicios a comunicar al prestatario si los ingresos que obtuvieron de su parte en el año inmediato anterior excedieron del 50% del total de los percibidos en dicho año calendario por concepto de honorarios, en modo alguno implica que el prestatario esté impedido para allegarse de esa información, a través del medio que estime conveniente.

"Además, tampoco se puede considerar que quede al arbitrio de la autoridad determinar quiénes son las personas físicas respecto de las cuales el prestatario debe pagar el impuesto a que se refiere la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla, porque ello depende de que se demuestre que dichas personas recibieron honorarios por servicios que prestaron preponderantemente a ese prestatario; es decir, que se debe acreditar que los ingresos que percibieron de dicho prestatario en el año calendario inmediato anterior, representaron más del 50% del total de los obtenidos por concepto de honorarios.

"Por tanto, como se adelantó, el solo hecho de que la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla no establezca la forma en que el prestatario se debe hacer de la información necesaria para saber si está en el supuesto de causación, no lo deja en estado de incertidumbre jurídica, pues el principio de seguridad jurídica no implica que la ley deba señalar un procedimiento o mecanismo específico para tal efecto, sino que basta con que contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre ese aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

"Así, para saber si está en el supuesto de causación, la quejosa puede optar por allegarse de la información necesaria a través del medio que estime más conveniente, como pudieran ser los contratos de prestación de servicios celebrados, en los que se declarase por parte de los prestadores de servicio lo siguiente: 1) que, en ese momento, prestan sus servicios de manera subordinada o independiente a otras empresas y 2) que los honorarios que percibirían de la contratante no constituyen su principal fuente de ingresos; asimismo, que en las



cláusulas de dichos contratos se establezca su duración, la contraprestación y la forma de pago, elementos que, sin duda, pueden servir de base a la contribuyente para saber si las personas que le prestaron sus servicios lo hicieron en forma preponderante o no.

"Se afirma lo anterior, ya que a partir de la información contenida en dichos contratos la contribuyente puede saber cuándo y por cuánto tiempo contrató a los prestadores de servicios, así como si éstos prestaban sus servicios de manera subordinada o independiente a otras empresas y si los honorarios que percibirían de la contratante constituían su principal fuente de ingresos o no.

"A manera de ejemplo, si el contribuyente contrató al prestador de servicios 'A' durante el ejercicio fiscal de dos mil quince, y en el contrato de prestación de servicios éste declaró que prestaba sus servicios de manera subordinada o independiente a otras empresas y que los honorarios que percibiría de la contratante no constituirían su principal fuente de ingresos, es claro que el contribuyente cuenta con la información necesaria para saber que, si lo volvió a contratar en el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, no es sujeto del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal respecto de esa persona en dicho ejercicio, pues no le prestó sus servicios en forma preponderante en el año de calendario inmediato anterior; por otro lado, si el causante contrató al prestador de servicios 'B' durante el ejercicio fiscal de dos mil quince, y en el contrato de prestación de servicios éste declaró que prestaba sus servicios de manera subordinada o independiente a otras empresas y que los honorarios que percibiría del contratante sí constituirían su principal fuente de ingresos, es claro que el causante cuenta con la información necesaria para saber que, si lo volvió a contratar en el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, sí es sujeto del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal respecto de esa persona en dicho ejercicio, pues le prestó sus servicios en forma preponderante en el año de calendario inmediato anterior, ya que, evidentemente, el haber manifestado que los honorarios que percibiría de la contratante sí constituirían su principal fuente de ingresos, significa que tales ingresos equivaldrían a más del 50% del total de los percibidos en dicho año calendario por concepto de honorarios.

"Entonces, no es verdad que la única manera en que el prestatario puede tener certeza sobre si es sujeto del impuesto sobre erogaciones por remunera-



ciones al trabajo personal, por haber realizado erogaciones por los conceptos a que se refiere la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla, sea cuando dicha ley establezca un mecanismo que obligue a los prestadores de servicios a comunicarle si los ingresos que obtuvieron de su parte en el año inmediato anterior excedieron del 50% del total de los percibidos en dicho año calendario por concepto de honorarios, pues lo cierto es que nada le impide allegarse de esa información en la forma que más le convenga, como puede ser, simplemente, preguntando a los prestadores de servicios si los ingresos que percibieron de su parte en el año calendario inmediato anterior representaron más del 50% del total de los obtenidos por concepto de honorarios.

"En consecuencia, contrariamente a lo que aduce la quejosa, la fracción IV del artículo 10 de la Ley de Hacienda del Estado Libre y Soberano de Puebla no vulnera el principio de seguridad jurídica, ya que tiene pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sus consecuencias, además de que puede allegarse de la información necesaria para determinar si se ubica en el supuesto de causación, a través del medio que estime conveniente.

"...

"No se inadvierte que la parte quejosa mediante escrito presentado vía electrónica el treinta de junio de dos mil veinte, formula 'alegatos con relación al proyecto público de sentencia', en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

"Sin embargo, únicamente se toma en cuenta su recepción y su contenido pero no se hace mayor pronunciamiento respecto al mismo, debido a que este Tribunal Colegiado no está obligado a dar respuesta expresa a los alegatos formulados por las partes.

"Al respecto, se invoca la jurisprudencia siguiente:

"Décima Época

"Registro digital: 2018276

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia



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

"Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018

"Materia común

"Tesis: P./J. 26/2018 (10a.)

"Página: 5

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.' (se transcribe)

"Además, si bien el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, establece que: '... los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán a que se refiere el artículo 184 de esta ley ...'; ello no significa 'una última oportunidad de defensa para las partes' ni autoriza a realizar alegatos de ninguna clase contra el referido proyecto, ya que la finalidad de tal precepto es únicamente transparentar las decisiones de gran trascendencia como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad por ser de interés general.

"Siendo esto una razón más para no hacer mayor pronunciamiento en relación a los 'alegatos' formulados por la parte quejosa, ya que, se insiste, el referido artículo no establece la posibilidad de formular alegatos una vez que el proyecto ha sido publicado.

"Lo anterior fue sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 3876/2018, en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, al tenor siguiente: (se transcribe).

"Más aún, esta determinación no deja en estado de indefensión a las partes, debido a que tienen a su alcance el medio de defensa correspondiente para impugnar la decisión final a la que ha arribado este órgano colegiado respecto al tema de constitucionalidad propuesto en el presente concepto de violación. ..."



II. Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito –al resolver el juicio de amparo directo 1187/2017–.²

• **María Fernanda de Alva Alanís, María Soledad Alanís Corona, Lourdes Sánchez Jaramillo y Alfonso Rafael de Alva Arcos**, promovieron juicio laboral en contra del **Instituto Nacional de Antropología e Historia**, del cual demandaron, entre otras, las prestaciones siguientes:

- Pago de la indemnización constitucional para cada uno de los demandantes consistente en tres meses del salario diario integrado, por haber sido separados injustificadamente de sus empleos; así como el pago de los salarios caídos que se originaron desde la fecha del injustificado cese, hasta el cumplimiento del laudo condenatorio que se dicte, y el pago de las diferencias salariales.

- Pago de vacaciones y prima vacacional respectivamente, por cada uno de los demandados; así como el pago de aguinaldo, entre otras prestaciones laborales.

- Previos trámites, de dicho asunto conoció la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, donde se radicó con el número de expediente 3376/2008, y tuvo como terceros interesados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Fondo de la Vivienda de ese instituto. El veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, dicha Sala emitió un **primer laudo** en el cual se **condenó** a la parte demandada, Instituto Nacional de Antropología e Historia a pagar a cada uno de los actores la cantidad de \$23,333.20 (veintitrés mil trescientos treinta y tres pesos 20/100 M.N.) por concepto de aguinaldo, reconocimiento de antigüedad, aportaciones de seguridad social ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, al Fondo de Vivienda

² La información relativa a la ejecutoria dictada el quince de febrero de dos mil dieciocho, en el juicio de amparo directo **1187/2017**, promovido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, por conducto de su apoderado legal, del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, se obtuvo de la consulta realizada en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) –*versión consulta web*–.



para los Trabajadores al Servicio del Estado, así como extender las constancias o documentos donde quede debidamente acreditado dichas aportaciones, lo anterior por el periodo comprendido del primero de julio al treinta y uno de diciembre de dos mil seis; asimismo, **absolvió** a la parte demandada de pagar a los actores las demás prestaciones reclamadas.

- Inconformes con el laudo anterior, **María Fernanda de Alva Alanís y otros**, promovieron **juicio de amparo directo**, del cual conoció, por razón de turno, el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, quien por acuerdo de presidencia de veintidós de mayo de dos mil diecisiete, lo admitió a trámite y registró con el número de expediente **DT. 519/2017**.

- El auto admisorio de veintidós de mayo de dos mil diecisiete, se notificó al día siguiente a la parte tercero interesada para que si era su interés presentara alegatos o promoviera amparo adhesivo. Al respecto, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado presentó escrito de **alegatos**, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia promovió **amparo adhesivo**.

- Y por ejecutoria de seis de julio de dos mil diecisiete, el Tribunal Colegiado en comento, resolvió **conceder el amparo a los quejosos** para el efecto de que la autoridad responsable Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, deje sin efectos el laudo reclamado, y en su lugar emita otro en el que: 1) Reitere lo que no fue materia de estudio en la ejecutoria o que se dejó firme, que consiste en: a) absoluciones de pago de diferencias salariales, horas extras, séptimos días, días de descanso obligatorio y reparto de utilidades; 2) Determine que los actores fueron despedidos de manera injustificada el treinta de noviembre de dos mil siete, que no realizaban funciones de confianza, y con libertad de jurisdicción se pronuncie respecto del pago de salarios caídos e indemnización constitucional; 3) Condene al instituto demandado a reconocer a los actores una antigüedad desde el uno de enero de dos mil seis hasta el treinta de noviembre de dos mil siete y con libertad de jurisdicción se pronuncie respecto de la inscripción de aquéllos en el sistema de seguridad social; 4) Con motivo de que la relación de trabajo terminó el treinta de noviembre de dos mil siete, se pronuncie, con libertad de jurisdicción respecto del pago de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo, reclamados a partir de la fecha del despido; 5) Partiendo de esa antigüedad, se pronuncie respecto del pago de vacaciones, prima



vacacional y aguinaldo devengados hasta antes del despido, considerando las excepciones, defensas y pruebas hechas valer y ofrecidas por las partes; y, condene al demandado a pagar a los actores salarios devengados desde el uno de enero al treinta de noviembre de dos mil siete. Y **negó el amparo adhesivo** al instituto demandado.

- En cumplimiento a dicha ejecutoria, la Sala responsable emitió un **nuevo laudo** el seis de octubre de dos mil diecisiete, en el cual se **condenó** al instituto demandado a pagar a cada uno de los actores las siguientes cantidades: \$105,000.00 (ciento cinco mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de indemnización constitucional; \$4'197,642.68 (cuatro millones ciento noventa y siete mil seiscientos cuarenta y dos pesos 68/100 M.N.) por concepto de salarios caídos, sin perjuicio de los salarios caídos que se continúen generando hasta el día en que el demandado pague a los accionantes la indemnización constitucional; \$21,151.54 (veintiún mil ciento cincuenta y un pesos 54/100 M.N.) por concepto de vacaciones; \$6,345.46 (seis mil trescientos cuarenta y cinco pesos 46/100 M.N.) por concepto de prima vacacional, ambas por el periodo comprendido del tres de enero al treinta de noviembre de dos mil siete; \$42,314.75 (cuarenta y dos mil trescientos catorce pesos 75/100 M.N.) por concepto de aguinaldo por ese mismo periodo; a reconocerle a cada uno de los actores su antigüedad por el periodo comprendido del uno de enero de dos mil seis, al treinta de noviembre de dos mil siete; \$385,000.00 (trescientos ochenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de salarios devengados por ese mismo periodo; a cubrir las aportaciones de seguridad social a los trabajadores ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; a realizar las aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro, al Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, así como extender por escrito las constancias o documentos donde quede debidamente acreditado dichas aportaciones por el periodo comprendido del primero de enero de dos mil seis, al treinta de noviembre de dos mil siete; asimismo, **absolvió** a la parte demandada de pagar a los actores las demás prestaciones reclamadas.

- En contra del laudo anterior, el **Instituto Nacional de Antropología e Historia**, por conducto de su apoderado legal, promovió **juicio de amparo directo**, del que conoció el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, el cual por auto de presidencia de doce de diciembre de dos



mil diecisiete, lo radicó con el número de expediente **DT. 1187/2017**, y por diverso auto de nueve de enero de dos mil dieciocho, lo admitió a trámite.

- De conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado mediante lista publicada el ocho de febrero de dos mil dieciocho en los estrados de ese órgano jurisdiccional, dio vista a las partes y puso a su disposición, el proyecto de sentencia que sería discutido en la sesión correspondiente, en el cual se estudia los conceptos de violación que impugnan la inconstitucionalidad del artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. El quejoso **Instituto Nacional de Antropología e Historia**, mediante escrito de trece de febrero de dos mil dieciocho, formuló alegatos.

- Seguidos los trámites, por ejecutoria de quince de febrero de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado en comento resolvió **negar el amparo al instituto quejoso**, al considerar, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... Ahora, contrario a lo argumentado por la institución quejosa, tal artículo 43, fracciones III y IV, de la ley burocrática, de ninguna manera viola los principios de seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia, pues atento a su contenido, lo único que establece es una sanción que el legislador estableció para que las instituciones del Estado que hubieran separado injustificadamente a un trabajador del vínculo laboral que los unía, paguen a éste las prestaciones ahí previstas, que en términos de dicho artículo 43, fracciones III y IV, el trabajador puede optar por ser reinstalado y recibir el pago de salarios caídos o, puede reclamar sólo la indemnización por separación injustificada, incluyendo el pago de salarios caídos.

"Así, el hecho de que el legislador previera el pago de salarios caídos, aun cuando el trabajador no haya optado por ser reinstalado, sino que eligió ser indemnizado, al considerar que no le interesaba continuar más con la relación de trabajo, ello de ninguna manera implica violación a tales principios de seguridad jurídica, audiencia y acceso a la justicia.

"Es así, porque como se dijo, esa condena de salarios caídos fue prevista por el legislador en caso que en el juicio haya quedado acreditado que una



institución del Estado separó injustificadamente a un trabajador de su puesto, condena que sólo pudo imponerse después de seguidas todas las etapas del procedimiento, en el cual, como sucedió en el caso, el instituto ahora quejoso tuvo la oportunidad de participar, contestar la demanda, ofrecer pruebas y objetar las de su contraria, circunstancias que sin duda ponen de manifiesto que el ahora quejoso tuvo acceso a una justicia y un tribunal competente se pronunció respecto de lo que le fue reclamado por los actores y, por ello es que se considera que no se le vulneraron en modo alguno los principios a que se ha hecho alusión, pues las condenas que se le impusieron, incluidas el pago de la indemnización y salarios caídos, se derivaron de que en el juicio quedó acreditado que separó injustificadamente a los actores de sus puestos.

"Cierto, según se evidenció, seguido que fue el procedimiento ante la Quinta Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en el expediente 3376/2008, en un primer laudo se absolvió al instituto de lo que le fue reclamado en la acción principal, y mediante juicio de amparo DT. 519/2017, del índice de este Tribunal Colegiado, se concedió el amparo a la parte trabajadora para que se estimara que fueron separados injustificadamente de los puestos que cada uno de ellos ostentaba y que no realizaban funciones de confianza, por lo que se ordenó a la responsable que con libertad de jurisdicción se pronunciara respecto de la indemnización y salarios caídos, lo que hizo en términos del artículo 43, fracciones III y IV, de la ley burocrática.

"Luego, contrario a lo argumentado por el quejoso, ese artículo aplicado por la responsable para condenarlo al pago de indemnización y salarios caídos, no viola lo previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, pues lo que establece son sanciones a las instituciones del Estado que como la quejosa, separaron injustificadamente a un trabajador de su puesto.

"Además, debe decirse que si el legislador previó, en el artículo 43, en específico en la fracción IV, de la ley burocrática, el pago de salarios caídos cuando la acción intentada era la de indemnización por separación injustificada, ello se debe únicamente al ejercicio de la libertad configurativa que el legislador tiene respecto de determinados derechos, circunstancia que en el caso tampoco puede considerarse violatoria de derechos fundamentales, como los que señala el



quejoso, pues en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, no previó el Constituyente parámetro mínimo o máximo respecto del pago de salarios caídos o restricciones en torno a su pago cuando se demanda indemnización por separación injustificada, de ahí que se estima que lo determinado por el legislador en el artículo 43, fracciones III y IV, de la ley burocrática, no es inconstitucional.

"...

"Es preciso evidenciar que en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo, mediante lista publicada el ocho de febrero de dos mil dieciocho en los estrados de este tribunal, se dio vista a las partes, y se puso a su disposición, la parte correspondiente del estudio en donde se atendían los conceptos de violación en los que la parte quejosa impugnó la inconstitucionalidad del artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; vista que desahogó el quejoso Instituto Nacional de Antropología e Historia, mediante escrito recibido en la oficina de correspondencia de este tribunal el trece de febrero de dos mil dieciocho.

"Al respecto, es necesario recordar que en la jurisprudencia 27/94, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que lleva por rubro: 'ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.', el Máximo Tribunal del País determinó que los alegatos no forman parte de la litis en el juicio de amparo, al no exigirlo así la Ley de Amparo, sino que únicamente forman parte de aquélla la interpretación de los juzgadores hagan de la demanda para desentrañar la verdadera intención del quejoso, el análisis íntegro de los argumentos contenidos en el escrito correspondiente, las constancias que obran en autos, como pueden ser el acto reclamado, informe justificado y pruebas aportadas, aunado a que los alegatos sólo constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, de ahí que no tengan la fuerza procesal de obligar al juzgador a entrar al estudio de tales manifestaciones.

"Sin embargo, y toda vez que en el artículo 73 de la Ley de Amparo el legislador estableció la obligación para que tanto el Pleno y Salas, ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, hagan públicos los proyectos de sentencia que serán discutidos en las sesiones



correspondientes, y que traten sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de tratados internacionales y amparos colectivos, se estima que se está en presencia de una figura sui géneris, lo que obliga a este tribunal a ocuparse de los alegatos que sobre el tema hayan hecho valer las partes.

"Es así, porque no puede entenderse de otra forma que el legislador haya establecido la obligación de dar a conocer a las partes el proyecto de sentencia en donde se analice lo relativo a la constitucionalidad, como en este caso, de un artículo de la ley burocrática, si no era para permitirles hacer las manifestaciones que consideraran pertinentes en torno al proyecto de sentencia que será visto en sesión de Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito y que además fueran atendidas.

"Ahora, aun y cuando el legislador previera esa obligación para el Tribunal Colegiado y el derecho de las partes para hacer manifestaciones respecto del proyecto donde se analiza la constitucionalidad a que se ha hecho referencia, lo cierto es que atendiendo a la naturaleza del tema, control constitucional, y a fin de respetar el principio de acceso a una justicia completa, prevista en el artículo 17 constitucional, sólo serán susceptibles de analizarse los alegatos, cuando se trate de la parte quejosa que denuncia la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma general, siempre que aborden dichos temas y que además vayan encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el proyecto con el que se le dio vista, y con el que se da respuesta a los conceptos de violación de constitucionalidad que formuló.

"Lo anterior cobra relevancia, porque atendiendo a la naturaleza del tema, control constitucional, y siendo el Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos expresamente previstos para ello en la Constitución Federal, según lo dispone su artículo 103, el único facultado para hacer una declaratoria de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de ese tipo de normas, se estima necesario, sin que ello implique la creación de algún tipo de recurso no previsto en la Ley de Amparo, analizar, desde el punto de vista mencionado, los alegatos que las partes hagan valer en torno a estos temas.



"En el caso, debe decirse que son inoperantes los alegatos que hace valer el Instituto Nacional de Antropología e Historia respecto del proyecto en el que se aborda el tema de la inconstitucionalidad que planteó, y con el que se le dio vista; es así, porque de su lectura se advierte que se inconforma con el tratamiento propuesto en el proyecto que se analiza, y con el que se da respuesta a los conceptos de violación que construyó en torno al tema propuesto en la demanda de amparo, insistiendo en que debe declararse inconstitucional el artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; sin embargo, no controvierte las consideraciones contenidas en el proyecto al dar contestación a sus conceptos, lo que era indispensable, a fin de que este órgano colegiado procediera a su análisis. ..."

Como consecuencia de dicha determinación, el Tribunal Colegiado del conocimiento emitió la tesis aislada I.16o.T.19 K (10a.), que dice:

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. DEBEN ATENDERSE CUANDO LA QUEJOSA LOS HACE VALER Y ESTÁN ENCAMINADOS A CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE SENTENCIA EN EL QUE SE ABORDAN TEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, DERIVADAS DE LA PUBLICIDAD DADA A DICHO PROYECTO.—En la jurisprudencia P./J. 27/94, de rubro: 'ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.', el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que los alegatos no forman parte de la litis, pues ésta sólo la constituyen la interpretación que los juzgadores hacen al analizar las pruebas y las circunstancias del caso, además de que por su propia naturaleza, aquéllos son meras opiniones lógico-jurídicas de las partes respecto de sus pretensiones, de ahí que no tienen fuerza procesal alguna para ser respondidos; sin embargo, atendiendo al principio de acceso a una justicia completa, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y al párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Amparo, que obliga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales Colegiados de Circuito, a hacer públicos los proyectos en los que se aborden temas de control de constitucionalidad y convencionalidad; ello obliga a pronunciarse respecto de los alegatos hechos valer por la quejosa que propuso ejercer ese control, siempre que estén encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el



proyecto de sentencia respectivo, exclusivamente en lo relativo a los conceptos de violación que hizo valer en ese aspecto."³

CUARTO.—**Existencia o no de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe determinarse si existe o no la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer como jurisprudencia.

Con la finalidad de definir tal aspecto, es menester tener presente que para que exista contradicción de tesis se requiere que los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido se pronunció el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro siguiente:

³ Décima Época. Registro digital: 2021321. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, enero de 2020, Tomo III, materia común, tesis I.16o.T.19 K (10a.), página 2444 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de enero de 2020 a la 10:04 horas».



"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."⁴

De dicha jurisprudencia se pone de manifiesto que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

Además, cabe precisar que la circunstancia de que el criterio de uno de los Tribunales Colegiados de Circuito implicados, no constituya jurisprudencia (como es el caso del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito), y el hecho de que el criterio del otro órgano colegiado no esté expuesto formalmente como tesis y, por ende, no exista la publicación respectiva, ello no es obstáculo para que esta Segunda Sala del Alto Tribunal se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios disím-bolos al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Es aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2001, sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es:

⁴ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.



"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."⁵

En tal contexto, debe decirse que del análisis de las ejecutorias transcritas, en lo conducente, evidencia que los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados se enfrentaron a una problemática esencialmente igual, consistente en que la parte quejosa formuló alegatos en relación con el proyecto de sentencia que se hizo público para discutirse en la sesión correspondiente –*el cual trata sobre la constitucionalidad de una norma general*–, ello a su decir, derivado de que existe esa posibilidad en congruencia con el contenido del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo.

Conforme a lo anterior, debe ahora precisarse si en el caso existe oposición entre los criterios denunciados.

Al respecto, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito** al resolver por unanimidad de votos el juicio de amparo directo **168/2019**, determinó, en síntesis:

- Si bien la parte quejosa presentó un escrito en el que formula "***alegatos con relación al proyecto público de sentencia***", en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo; también lo es que únicamente se toma en cuenta su recepción y su contenido pero no se hace mayor pronunciamiento respecto al mismo, debido a que este Tribunal Colegiado no está obligado a dar respuesta expresa a los alegatos formulados por las partes.

- Apoyó el sentido de lo razonado con antelación con la jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.), del Pleno de este Alto Tribunal, cuyos título y subtítulo son: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA."

⁵ Novena Época. Registro digital: 189998. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, materia común, tesis P./J. 27/2001, página 77.



- Señaló que si bien el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, establece que los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes; ello no significa "**una última oportunidad de defensa para las partes**" ni autoriza a realizar alegatos de ninguna clase contra el referido proyecto, ya que la finalidad de tal precepto es únicamente transparentar las decisiones de gran trascendencia como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad por ser de interés general.

- Dicha consideración es una razón más para no hacer mayor pronunciamiento en relación a los alegatos formulados por la parte quejosa, ya que, se insiste, el referido artículo no establece la posibilidad de formular alegatos una vez que el proyecto ha sido publicado.

En cambio, el **Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** al resolver por unanimidad de votos el juicio de amparo directo **1187/2017**, sostuvo, en síntesis:

- Que en términos del artículo 73 de la Ley de Amparo, mediante "**lista publicada el ocho de febrero de dos mil dieciocho en los estrados de ese tribunal, se dio vista a las partes, y se puso a su disposición, la parte correspondiente del estudio en donde se atendían los conceptos de violación en los que la parte quejosa impugnó la inconstitucionalidad del artículo 43, fracciones III y IV, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado**", vista que desahogó el quejoso mediante escrito de trece de febrero de dos mil dieciocho.

- Es necesario recordar que en la jurisprudencia P./J. 27/94, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.", el Máximo Tribunal del País determinó que los alegatos no forman parte de la litis en el juicio de amparo, al no exigirlos así la Ley de Amparo, aunado a que los alegatos sólo constituyen simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones, de ahí que no tengan la fuerza procesal de obligar al juzgador a entrar al estudio de tales manifestaciones.



- Sin embargo, toda vez que en el artículo 73 de la Ley de Amparo, el legislador estableció la obligación para que tanto el Pleno y Salas, ambas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, hagan públicos los proyectos de sentencia que serán discutidos en las sesiones correspondientes, y que traten sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de tratados internacionales y amparos colectivos, se estima que se está en presencia de una figura sui géneris, lo que obliga a este tribunal a ocuparse de los alegatos que sobre el tema hayan hecho valer las partes.

- Es así, porque no puede entenderse de otra forma que el legislador haya establecido la obligación de dar a conocer a las partes el proyecto de sentencia en donde se analice lo relativo a la constitucionalidad, sino es para permitirles hacer las manifestaciones que consideraran pertinentes en torno al proyecto de sentencia que será visto en sesión de Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito y que además fueran atendidas, pues dada la naturaleza del tema, control constitucional, y a fin de respetar el principio de acceso a una justicia completa previsto en el artículo 17 constitucional, sólo serán susceptibles de analizarse los alegatos, cuando se trate de la parte quejosa que denuncia la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma general, siempre que aborden dichos temas y que además vayan encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el proyecto con el que se le dio vista, y con el que se da respuesta a los conceptos de violación de constitucionalidad que formuló.

- Lo anterior cobra relevancia, porque atendiendo a la naturaleza del tema, control constitucional, y siendo el Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos expresamente previstos para ello en la Constitución Federal, según lo dispone su artículo 103, el único facultado para hacer una declaratoria de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de ese tipo de normas, por lo que se estima necesario, sin que ello implique la creación de algún tipo de recurso no previsto en la Ley de Amparo, analizar, desde el punto de vista mencionado, los alegatos que las partes hagan valer en torno a estos temas, e hizo el pronunciamiento respectivo declarándolos inoperantes.

- Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Colegiado emitió la tesis aislada I.16o.T.19 K (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE



AMPARO DIRECTO. DEBEN ATENDERSE CUANDO LA QUEJOSA LOS HACE VALER Y ESTÁN ENCAMINADOS A CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE SENTENCIA EN EL QUE SE ABORDAN TEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, DERIVADAS DE LA PUBLICIDAD DADA A DICHO PROYECTO."

En el siguiente cuadro se aprecian puntualmente los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados contendientes.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 168/2019.	Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 1187/2017.
<p>Consideraciones torales:</p> <ul style="list-style-type: none">• Si bien la parte quejosa presentó un escrito en el que formula "<i>alegatos con relación al proyecto público de sentencia</i>", en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo; también lo es que únicamente se toma en cuenta su recepción y contenido <u>pero no se hace mayor pronunciamiento respecto al mismo, debido a que este Tribunal Colegiado no está obligado a dar respuesta expresa a los alegatos formulados por las partes.</u>• Si bien el artículo 73, segundo párrafo de la Ley de Amparo, establece que los Tribunales Colegiados, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes; <u>ello no significa "una última oportunidad de defensa para las partes" ni autoriza a realizar alegatos de ninguna clase contra el referido proyecto, ya que la finalidad del precepto es únicamente transparentar las decisiones de gran</u>	<p>Consideraciones torales:</p> <ul style="list-style-type: none">• En el artículo 73 de la Ley de Amparo, el legislador estableció la obligación para que tanto el Pleno y Salas de la Suprema Corte, así como los Tribunales Colegiados, hagan públicos los proyectos de sentencia que serán discutidos en las sesiones correspondientes, y que traten sobre la constitucionalidad de una norma general, <u>se estima que se está en presencia de una figura sui géneris, lo que obliga a este Tribunal a ocuparse de los alegatos que sobre el tema hayan hecho valer las partes.</u>• Es así, porque no puede entenderse de otra forma que el legislador haya establecido la obligación de dar a conocer a las partes el proyecto de sentencia en donde se analice lo relativo a la constitucionalidad, sino es para permitirles hacer las manifestaciones que consideraran pertinentes en torno al proyecto de sentencia que será visto en sesión de Pleno del Tribunal Colegiado y que además fueran atendidas, pues dada la naturaleza del tema, control constitucional, y a fin de respetar el principio de acceso a una jus-



trascendencia como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad por ser de interés general.

ticia completa previsto en el artículo 17 constitucional, sólo serán susceptibles de analizarse los alegatos, cuando se trate de la parte quejosa que denuncia la inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma general, siempre que aborden dichos temas y que además vayan encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el proyecto con el que se le dio vista, por lo que hizo el pronunciamiento respectivo declarándolos inoperantes.

En ese contexto, se advierte que **existe la contradicción de criterios denunciada**, ya que uno de los Tribunales Colegiados llegó al convencimiento de que el escrito de la parte quejosa por medio del cual formula alegatos, en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, *–y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general–*, en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, únicamente se tomará en cuenta su recepción y contenido pero no se hará mayor pronunciamiento en la sentencia respecto de dichos alegatos, debido a que el órgano colegiado no está obligado a dar respuesta expresa a los mismos, pues lo establecido en el referido precepto legal no significa "**una última oportunidad de defensa para las partes**" ni autoriza a realizar alegatos de ninguna clase contra el referido proyecto, ya que la finalidad del precepto es únicamente transparentar las decisiones de gran trascendencia como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad por ser de interés general, por tanto, no procede hacer mayor pronunciamiento en relación a los alegatos.

A diferencia de lo expuesto por el otro órgano colegiado que sustentó que tratándose del escrito de la parte quejosa por el cual formula alegatos, en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, *–y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general–*, en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, estimó que se está en presencia de una figura sui géneris, lo que lo obligó a ocuparse de los alegatos que sobre el tema hayan hecho valer las partes, por tanto, sólo serán susceptibles de analizarse los alegatos cuando traten sobre la inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma general, y que además vayan



encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el proyecto con el cual se dio vista, por lo que hizo el pronunciamiento respectivo declarándolos inoperantes.

Con base en lo anterior, esta Segunda Sala del Alto Tribunal concluye que **sí existe la contradicción de tesis denunciada.**

Es importante aclarar que la figura jurídica de los alegatos en el amparo directo, únicamente está previsto en el artículo 181 de la Ley de Amparo, y si bien es cierto que los Tribunales Colegiados contendientes al emitir sus criterios respectivos analizaron dicha figura, también lo es que ello fue porque partieron de una premisa incorrecta, dado que no advirtieron, que en la especie, propiamente no se trata de la figura de alegatos.

En efecto, con independencia de que en ambos asuntos la parte quejosa presentó un escrito en el que formuló "alegatos" en relación con el proyecto de sentencia que se publicó –a su decir–, en congruencia con el contenido del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, los Tribunales Colegiados involucrados debieron aclarar que no se trata propiamente de dicha figura –prevista en el artículo 181 de la Ley Amparo–, sino de manifestaciones o simples opiniones presentadas por las partes.

Bajo esa tesitura, esta Segunda Sala del Alto Tribunal considera, que en la especie, no se trata propiamente de la figura de los alegatos, con independencia de que así lo hayan denominado los Colegiados contendientes, sino más bien se trata de las manifestaciones u opiniones lógicas vertidas por las peticionarias en relación con el proyecto de sentencia que se hizo público, en congruencia con el artículo 73, párrafo segundo, de la ley de la materia.

Precisado lo anterior, el punto jurídico a dilucidar consiste en determinar si en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados o no a plasmar alguna consideración en la sentencia, respecto de las manifestaciones que se formulen en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general.



QUINTO.—**Estudio.** En el considerando cuarto, quedaron precisados la existencia de la contradicción y el punto a dilucidar, por tanto, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta en la presente resolución.

En aras de informar su sentido, en primer lugar, es necesario tener presente que la figura de los alegatos en el amparo directo, está regulada en el artículo 181 de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 181. Si el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito no encuentra motivo de improcedencia o defecto en el escrito de demanda, o si este último fuera subsanado, lo admitirá y mandará notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos o promuevan amparo adhesivo."

De dicha transcripción se advierte que una vez que el presidente del Tribunal Colegiado admitida la demanda de amparo directo, mandará a notificar a las partes el acuerdo relativo, para que en el plazo de quince días presenten sus alegatos, esto es, se otorga la posibilidad a las partes que no presentaron la demanda inicial para que formulen sus manifestaciones –alegatos–.

Lo anterior, consiste en una oportunidad para las partes de realizar una exposición razonada, ya sea verbal o escrita, con el objeto de demostrar, conforme a derecho, que la razón en el caso concreto les asiste, por tanto, el objeto de los alegatos es apoyar, mediante esta exposición, la procedencia o improcedencia de la acción o incluso alguna pretensión de dichas partes.

Ahora bien, en relación con la figura jurídica de los alegatos, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de tesis **81/2017**,⁶ se pronunció en el siguiente sentido:

⁶ Contradicción de tesis **81/2017**, fallada en la sesión pública de nueve de agosto de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, separándose de algunas consideraciones, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de algunas consideraciones, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán, con reservas y Luis María Aguilar Morales; votó en contra: José Ramón Cossío Díaz, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



"... En esa misma línea, de la interpretación del artículo 181 de la Ley de Amparo vigente es posible advertir que se permite a las partes realizar dos actos procesales después de la presentación y admisión de la demanda de amparo: i) presentar un escrito de alegatos; y, ii) la promoción de un amparo adhesivo; ambos casos con la finalidad de dar oportunidad de que el órgano jurisdiccional escuche a las partes que no presentaron el amparo.

"...

"En el punto de contradicción que se analiza, los tribunales no cuestionan la facultad de pronunciamiento que tienen respecto del amparo adhesivo, sino que se centran en discutir si existe obligación de pronunciarse con relación a los alegatos previstos en el artículo 181 de la Ley de Amparo.

"Como ya se afirmó, dicha etapa procesal brinda a las partes (que no presentaron el amparo directo) una debida defensa, a partir de la posibilidad de presentar argumentos para combatir el ejercicio de la acción de amparo, así como desvirtuar los conceptos de violación de la demanda de amparo, por lo que dicho derecho procesal está vinculado estrechamente a los planteamientos de la demanda de amparo, por lo que nada puede decirse respecto del acto reclamado, en virtud de que ello lo deberán hacer en todo caso en un diverso amparo o en un adhesivo.

"En esas condiciones, el cuestionamiento de los colegiados respecto a la obligación de dar respuesta expresa a los alegatos rendidos conforme a lo previsto en el artículo 181 de la Ley de Amparo, encuentra respuesta al entender los alcances de estos alegatos, como una forma de garantizar la debida defensa de las partes, esto es, como una formalidad esencial del procedimiento.

"En razón de ello, estos alegatos tienen como finalidad que las partes que no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, por lo que el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar tales manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia.

"De la lectura del Texto Constitucional y de la construcción que ha hecho este Tribunal Pleno no puede concluirse que dentro del juicio de amparo directo y



en cumplimiento de una de las etapas del debido proceso como son los alegatos previstos en el artículo 181 de la Ley de Amparo, exija que deba plasmarse por escrito el estudio de dichas manifestaciones, como sí ocurre con los conceptos de violación, los cuales conforme al principio de congruencia y exhaustividad deben atenderse en su totalidad.

"De esa forma, el Pleno en la contradicción de tesis 20/93, al interpretar la facultad de los Jueces federales consistente en: '... y podrán examinar en su conjunto los conceptos de violación y los agravios, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda', contenida en el entonces reformado artículo 79 de la Ley de Amparo mediante decreto de treinta de enero de mil novecientos ochenta y tres, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, determinó que no era una obligación para el juzgador pronunciarse respecto a los razonamientos expresados en los alegatos, pues éstos son simples opiniones o conclusiones lógicas de las partes que no pueden vincular al juzgador a resolver en el sentido pretendido por las mismas.

"Tales consideraciones quedaron plasmadas en la tesis P./J. 27/94, cuyos datos de identificación, rubro y texto señalan:

"Octava Época.

"Registro digital: 205449.

"Instancia: Pleno.

"Tesis: jurisprudencia.

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

"Núm. 80, agosto de 1994.

"Materia común.

"Tesis P./J. 27/94.

"Página 14.

"ALEGATOS. NO FORMAN PARTE DE LA LITIS EN EL JUICIO DE AMPARO.'
(se transcribe)

"En razón de ello, en congruencia con lo dicho por el Tribunal Pleno en el mencionado criterio jurisprudencial, es posible concluir que los alegatos como



formalidad esencial del procedimiento en el amparo, tienen una fuerza procesal con la finalidad de escuchar a las partes, en tanto que se les permite formular opiniones o conclusiones lógicas, sobre el fundamento de sus respectivas pretensiones; pero de manera destacada en la vía directa tienen por objeto escuchar a las partes que no promovieron el amparo.

"En esas condiciones, el cumplimiento al debido proceso se agota con la posibilidad de brindar la etapa correspondiente y el deber del órgano jurisdiccional de estudiar los alegatos, pero ello no puede traducirse en una obligación de plasmar dicho análisis en la sentencia, salvo que el tribunal lo estime necesario para su fundamentación y motivación atendiendo al caso concreto.

"La conclusión anterior no puede considerarse contraria a la reforma constitucional de seis y diez de junio de dos mil once, en la que se busca garantizar una tutela judicial efectiva, en virtud de que el permitir a las partes ejercer su debida defensa a través de los alegatos, no implica que sea necesario exigir al órgano jurisdiccional un pronunciamiento expreso en todos los casos en los que las partes los formulen, pues los Tribunales Colegiados cuentan con facultades para ponderar y analizar el contenido de dichos argumentos y de considerarlo necesario realizar un pronunciamiento específico; incluso ello auxilia a una pronta y completa impartición de justicia.

"...

"Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es quien debe determinar atendiendo al caso concreto, si plasma el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario hacer referencia en la sentencia, como por ejemplo el análisis de una causal de improcedencia hecha valer ..."

De la ejecutoria transcrita se desprende que la figura jurídica de los alegatos previsto en el artículo 181 de la Ley de Amparo, permite a las partes –*que no promovieron juicio de amparo directo*– la posibilidad de presentar argumentos para combatir el ejercicio de la acción de amparo, así como para desvirtuar



los conceptos de violación de la demanda, con lo cual se les brinda una debida defensa.

Asimismo, se aprecia que los alegatos tienen como finalidad que las partes que no ejercieron la acción de amparo directo, puedan ser escuchadas, por lo que el debido proceso se cumple con brindarles la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del Tribunal Colegiado de estudiar tales manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en la obligación de hacer un pronunciamiento expreso en la sentencia.

Lo anterior es así, ya que no existe disposición alguna en la Ley de Amparo que exija a los juzgadores federales a pronunciarse expresamente sobre los alegatos al momento de dictar la sentencia correspondiente, toda vez que se tratan de simples opiniones o conclusiones lógicas formuladas por las partes que no ejercieron la acción de amparo directo, para que puedan ser escuchadas, manifestaciones que no pueden vincular al órgano jurisdiccional a resolver en determinado sentido.

Como se puede abstraer claramente del contenido de dicha ejecutoria, es evidente que el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad a esas partes de ejercer su debida defensa a través de los alegatos, así como el correlativo deber del Tribunal Colegiado de estudiar dichas manifestaciones, sin que ello implique una obligación para los Jueces federales de plasmar ese análisis en la sentencia, salvo que el tribunal lo estime necesario para su fundamentación y motivación, por tanto, queda al arbitrio del órgano colegiado el determinar, en atención al caso concreto, si plasma o no en la sentencia el estudio de los alegatos formulados por las partes.

Derivado de dicha ejecutoria –*contradicción de tesis 81/2017*–, el Pleno de este Alto Tribunal emitió la jurisprudencia P./J. 26/2018 (10a.), que dice:

"ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. SI BIEN LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DEBEN ESTUDIARLOS, NO NECESARIAMENTE DEBEN PLASMAR ALGUNA CONSIDERACIÓN AL RESPECTO EN LA SENTENCIA.—En términos del artículo 181 de la Ley de Amparo, después de que hayan sido notificadas del auto admisorio de la demanda, las partes tendrán



15 días para formular alegatos, los cuales tienen como finalidad que quienes no ejercieron la acción de amparo directo puedan ser escuchados, al permitirseles formular opiniones o conclusiones lógicas respecto de la promoción del juicio de amparo, por lo que se trata de una hipótesis normativa que garantiza un debido proceso en cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento que exige el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esa forma, el debido proceso se cumple con brindar la oportunidad de manifestarse y el correlativo deber del tribunal de estudiar las manifestaciones, sin que ello pueda traducirse en una obligación de un pronunciamiento expreso en la sentencia, en tanto que no todo ejercicio analítico que realiza un órgano jurisdiccional respecto del estudio de las constancias debe reflejarse forzosamente en una consideración. Por todo lo anterior, el órgano jurisdiccional es el que debe determinar, en atención al caso concreto, si plasma en la resolución el estudio de los alegatos formulados por las partes, en el entendido de que en cumplimiento a la debida fundamentación y motivación, si existiera alguna incidencia o cambio de criterio a partir del estudio de dichos argumentos, sí resultaría necesario referirlo en la sentencia, como por ejemplo, el análisis de una causal de improcedencia hecha valer. Así, el ejercicio de esta facultad debe darse en cumplimiento al artículo 16 constitucional que ordena a las autoridades fundar y motivar sus actos, así como al diverso artículo 17 constitucional que impone una impartición de justicia pronta, completa e imparcial.⁷

Ahora bien, en el caso de la presente contradicción, es importante aclarar que la figura jurídica de los alegatos en el amparo directo, como ya se dijo, únicamente está previsto en el artículo 181 de la Ley de Amparo, y si bien es cierto que los tribunales contendientes al emitir sus criterios respectivos analizaron dicha figura, también lo es que ello fue porque partieron de una premisa incorrecta, dado que no advirtieron, que en la especie, propiamente no se trata de la figura jurídica de los alegatos.

En efecto, con independencia de que en ambos asuntos la parte quejosa presentó un escrito en el que formuló "alegatos" en relación con el proyecto

⁷ Décima Época. Registro digital: 2018276. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo I, noviembre de 2018, materia común, tesis P./J. 26/2018 (10a.), página 5, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas».



de sentencia que se publicó –a su decir–, en congruencia con el contenido del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, los Tribunales Colegiados involucrados debieron aclarar que no se trata propiamente de la figura de los alegatos –previstos en el artículo 181 de la Ley de Amparo–, sino de manifestaciones o simples opiniones presentadas por las partes.

Ahora, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis es unificar los criterios contradictorios, a fin de brindar una seguridad jurídica a los justiciables, y en el caso, los Tribunales Colegiados involucrados llegaron a posturas distintas sobre el mismo tema, por lo que se entra al análisis respectivo consistente en determinar si en términos del artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados o no a plasmar alguna consideración en la sentencia, respecto de las manifestaciones u opiniones que se formulen en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general.

Para ello, es necesario tener presente el contenido del artículo 73 de la Ley de Amparo, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"El Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán a que se refiere el artículo 184 de esta ley.

"Cuando proceda hacer la declaratoria general de inconstitucionalidad se aplicarán las disposiciones del título cuarto de esta ley.



"En amparo directo, la calificación de los conceptos de violación en que se alegue la inconstitucionalidad de una norma general, se hará únicamente en la parte considerativa de la sentencia."

El segundo párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, impone al Pleno y a las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito, la obligación de publicar, con la misma anticipación que la publicación de la lista correspondiente, los proyectos de sentencia que serán discutidos en las sesiones correspondientes, que decidan sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales y amparos colectivos.

El precepto, en la parte que nos interesa, establece una obligación a fin de que los órganos jurisdiccionales referidos, publiquen los proyectos de sentencia que serán discutidos en las sesiones correspondientes, obligación que está acotada únicamente a aquellos asuntos en donde se analice un tema de constitucionalidad o convencionalidad y amparos colectivos.

Ello es así, a efecto de transparentar las decisiones que en los asuntos relevantes emitan esos órganos federales. Lo anterior, ya que del análisis del proceso legislativo de la Ley de Amparo en vigor, se advierte que en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Justicia, de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (Cámara de Origen) a la respectiva iniciativa de ley, se adicionó un segundo párrafo al artículo 73 para establecer que el "**Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, con la misma anticipación que la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán**", sin expresar las razones de tal adición.

Sin embargo, al discutirse el dictamen en comento en la propia Cámara de Senadores, se precisó que la adición propuesta tiene como fin darle transparencia a las resoluciones de los tribunales federales "**que versen sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales**", destacando que la publicidad no debe darse respecto de "**cualquier tipo de asunto**", sino sólo por cuanto se refiere a los asuntos de gran trascendencia como son éstos en donde se ve la constitucionalidad de normas



generales y la convencionalidad de los tratados internacionales, dado que la decisión relativa es de interés general.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que dice:

"PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.— El análisis del proceso legislativo de la Ley de Amparo permite advertir que la intención del legislador, al prever la obligación de publicar los proyectos de resolución que se someterán a la consideración del Tribunal Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, fue transparentar las decisiones de los asuntos de gran trascendencia, como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad, por ser de interés general, destacando que la publicidad no debe darse respecto de cualquier tipo de asunto. En ese sentido, los proyectos de resolución que deben publicarse con la misma anticipación que la lista correspondiente, en términos del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Amparo, son aquellos en los que se analiza la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general, o bien, se realiza la interpretación directa de un precepto constitucional o de un tratado internacional en materia de derechos humanos, lo que no acontece cuando, habiéndose planteado tales aspectos en la demanda de amparo, se omite responder a los conceptos de violación respectivos o, en su caso, a los agravios formulados en la revisión, por existir una causa jurídica que impide emitir pronunciamiento sobre el particular. Lo anterior, en la inteligencia de que la publicación deberá realizarse atendiendo a la normativa aplicable en materia de acceso a la información y, en el caso específico del juicio de amparo directo, comprender sólo los datos de identificación del asunto y la parte considerativa del proyecto que contiene el tema de constitucionalidad o de convencionalidad de que se trate. Lo anterior, sin perjuicio de que los órganos colegiados referidos, o bien, el Ministro o el Magistrado ponente, cuando lo estimen conveniente, ordenen la publicación de los proyectos de resolución en los que, si bien se analizan temas distintos de aquéllos, la decisión relativa



podría dar lugar a sustentar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, pues ello es acorde con la intención del legislador de dar publicidad a la propuesta de resolución de asuntos trascendentes."⁸

Entonces, la intención de que en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, se prevea la obligación de publicar los proyectos de resolución que se someterán a la consideración del Tribunal Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, es a efecto de transparentar las decisiones de los asuntos a su cargo, de tal suerte que las partes puedan conocer el sentido del fallo preliminar con antelación a que el asunto sea discutido en forma colegiada, ello a fin de evitar cualquier "*obscurantismo en la toma de decisiones por parte de esos cuerpos colegiados*".

Sin embargo, es importante mencionar que del contenido de ese precepto legal no se advierte, ni siquiera implícitamente, la posibilidad de que las partes formulen "*alegatos*" en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en una determinada sesión, por tanto, como ya se dijo, no se está en presencia de alegatos.

Ahora, el precepto sujeto a estudio tampoco permite que las partes puedan hacer manifestaciones en relación con la publicación del proyecto en comentario, ya que lo único que prevé tal artículo, es la publicidad que debe darse a los asuntos de gran trascendencia, específicamente, a aquellos donde se analice la inconstitucionalidad de normas generales y la convencionalidad de los tratados internacionales, a efecto de transparentar las decisiones que emitan los órganos federales que ahí se mencionan, dado que esa decisión es de interés para la sociedad en general.

No obstante, por lo que hace a las manifestaciones u opiniones vertidas por las partes en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser

⁸ Décima Época. Registro digital: 2007922. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, materia común, tesis P./J. 53/2014 (10a.), página 61, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas».



discutido en la sesión correspondiente, *–y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general–*, en términos del precepto aludido, debe decirse que los Tribunales Colegiados de Circuito no tienen el deber de estudiar esas manifestaciones y, por ende, tampoco tienen la obligación de plasmar algún pronunciamiento expreso en la sentencia respecto de ellas.

En efecto, si bien el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, impone una obligación, en la especie, a los Tribunales Colegiados de Circuito de que tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes; ello de ninguna manera significa una última oportunidad de defensa para las partes, a fin de que presenten alguna manifestación, aunado a que tal precepto legal, como ya quedó precisado, no prevé la posibilidad de que las partes formulen "alegatos" ni manifestaciones en contra del proyecto de sentencia que ya fue publicado.

Por tanto, no existe obligación de los Tribunales Colegiados de Circuito de atender dichas manifestaciones y menos aún de hacer algún pronunciamiento expreso al emitir la sentencia respectiva.

Lo anterior, no impide que en un momento dado, si derivado de las manifestaciones de las partes con motivo del conocimiento del proyecto de sentencia que se hizo público, los juzgadores federales advirtieran alguna omisión o imprecisión en el estudio de los motivos de inconformidad que forman parte de la litis, es decisión de los órganos jurisdiccionales retirar la consulta con la finalidad de ocuparse de lo efectivamente planteado y demostrado durante la secuela procedimental.

Conforme a las anteriores consideraciones debe prevalecer el criterio adoptado en la presente resolución y la tesis jurisprudencial siguiente:

MANIFESTACIONES SOBRE EL PROYECTO DE SENTENCIA QUE SE PUBLICÓ PARA SER DISCUTIDO EN LA SESIÓN CORRESPONDIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO EXISTE



OBLIGACIÓN DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE TOMARLAS EN CONSIDERACIÓN, NI DE DARLES CONTESTACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el contenido del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y sostuvieron criterios divergentes, ya que mientras uno determinó que respecto del escrito de la parte quejosa por medio del cual formula "alegatos" en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general, únicamente se tomará en cuenta su recepción y contenido, pero no se hará mayor pronunciamiento en la sentencia, debido a que el órgano colegiado no está obligado a dar respuesta expresa a los mismos, el otro resolvió que se está en presencia de una figura sui géneris, lo que lo obligó a analizar los "alegatos" por tratarse de la inconstitucionalidad de una norma general, además de que van encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el proyecto con el que se le dio vista, por lo que hizo el pronunciamiento respectivo declarándolos inoperantes.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los Tribunales Colegiados de Circuito no tienen el deber de estudiar las manifestaciones formuladas por las partes en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general, en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y, por lo tanto, no hay obligación de que dichos órganos colegiados den respuesta expresa a esas opiniones al momento de emitir sentencia.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, impone una obligación a los Tribunales Colegiados de Circuito de que tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes; lo cual de ninguna manera significa una última oportunidad de defensa para las partes, a fin de que presenten alguna manifestación u opinión, aunado a que tal precepto legal, ni siquiera prevé la posibilidad de que las partes formulen manifestaciones en contra del proyecto de sentencia que ya fue publicado, por tanto, no existe obligación de los Tribunales Colegiados de



Circuito de atender dichas manifestaciones y menos aún de hacer algún pronunciamiento puntual al emitir la sentencia respectiva.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

TERCERO.—PUBLÍQUESE la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



MANIFESTACIONES SOBRE EL PROYECTO DE SENTENCIA QUE SE PUBLICÓ PARA SER DISCUTIDO EN LA SESIÓN CORRESPONDIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO DE TOMARLAS EN CONSIDERACIÓN, NI DE DARLES CONTESTACIÓN.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes interpretaron el contenido del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y sostuvieron criterios divergentes, ya que mientras uno determinó que respecto del escrito de la parte quejosa por medio del cual formula "alegatos" en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general, únicamente se tomará en cuenta su recepción y contenido, pero no se hará mayor pronunciamiento en la sentencia, debido a que el órgano colegiado no está obligado a dar respuesta expresa a los mismos, el otro resolvió que se está en presencia de una figura sui generis, lo que lo obligó a analizar los "alegatos" por tratarse de la inconstitucionalidad de una norma general, además de que van encaminados a controvertir las consideraciones propuestas en el proyecto con el que se le dio vista, por lo que hizo el pronunciamiento respectivo declarándolos inoperantes.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los Tribunales Colegiados de Circuito no tienen el deber de estudiar las manifestaciones formuladas por las partes en relación con el proyecto de sentencia que se publicó para ser discutido en la sesión correspondiente, y que trata sobre la constitucionalidad de una norma general, en términos del artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo y, por lo tanto, no hay obligación de que dichos órganos colegiados den respuesta expresa a esas opiniones al momento de emitir sentencia.

Justificación: Lo anterior, porque el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, impone una obligación a los Tribunales Colegiados de Circuito de que tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad de una norma general o sobre la convencionalidad de los tratados internacionales, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en



las sesiones correspondientes; lo cual de ninguna manera significa una última oportunidad de defensa para las partes, a fin de que presenten alguna manifestación u opinión, aunado a que tal precepto legal, ni siquiera prevé la posibilidad de que las partes formulen manifestaciones en contra del proyecto de sentencia que ya fue publicado, por tanto, no existe obligación de los Tribunales Colegiados de Circuito de atender dichas manifestaciones y menos aún de hacer algún pronunciamiento puntual al emitir la sentencia respectiva.

2a./J. 65/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 166/2020. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito y Décimo Sexto en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 4 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

Tesis y criterio contendientes:

El Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 1187/2017, que dio origen a la tesis aislada I.16o.T.19 K (10a.), de título y subtítulo: "ALEGATOS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. DEBEN ATENDERSE CUANDO LA QUEJOSA LOS HACE VALER Y ESTÁN ENCAMINADOS A CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES PROPUESTAS EN EL PROYECTO DE SENTENCIA EN EL QUE SE ABORDAN TEMAS DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, DERIVADAS DE LA PUBLICIDAD DADA A DICHO PROYECTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de enero de 2020 a las 10:04 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo III, enero de 2020, página 2444, con número de registro digital: 2021321; y,

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 168/2019.

Tesis de jurisprudencia 65/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dos de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de febrero de 2021, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 196/2020. ENTRE LAS SUS-
TENTADAS POR EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO DEL
DÉCIMO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLE-
GIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO Y EL ENTONCES CUARTO
TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO,
ACTUAL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS
PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO.
18 DE NOVIEMBRE DE 2020. CINCO VOTOS DE LOS MI-
NISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, LUIS MARÍA AGUILAR
MORALES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS,
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA Y JAVIER LAYNEZ POTISEK.
PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: LUIS
ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA.

2. Presupuestos procesales

4. **2.1. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre dos Tribunales Colegiados de diferente Circuito de distinta especialidad, cuyo conocimiento es competencia de la Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.



5. **2.2. Legitimación.** La denuncia proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, pues fue formulada por el autorizado en términos amplios del quejoso en el amparo directo 1001/2017 del índice del entonces Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, personalidad que se advierte del acuerdo de tres de agosto de dos mil diecisiete³ emitido dentro del expediente del amparo directo en cuestión.

³ Consultado y obtenido del SISE el veintiuno de octubre de dos mil veinte. Sirve de sustento en lo conducente y por analogía la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), de título, subtítulo, texto y datos siguientes: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE). Jurídicamente, el concepto de hecho notorio se refiere a cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un cierto círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna y, por tanto, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los hechos notorios pueden invocarse por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por otro lado, de los artículos 175, 176, 177 y 191 a 196 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 2015, se obtiene que es obligación de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales de Circuito, capturar la información de los expedientes de su conocimiento y utilizar el módulo de sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), en el cual deben capturar las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por ellos, a cuya consulta tienen acceso los restantes órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, lo cual otorga a las versiones electrónicas de las resoluciones emitidas por los Juzgados de Distrito y por los Tribunales de Circuito el carácter de hecho notorio para el órgano jurisdiccional resolutor y, por tanto, pueden invocarse como tales, sin necesidad de glosar al expediente correspondiente la copia certificada de la diversa resolución que constituye un hecho notorio, pues en términos del artículo 88 mencionado, es innecesario probar ese tipo de hechos. Lo anterior, con independencia de que la resolución invocada como hecho notorio haya sido emitida por un órgano jurisdiccional diferente de aquel que resuelve, o que se trate o no de un órgano terminal, pues todos los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito deben capturar en el módulo de sentencias del SISE, la versión electrónica de las resoluciones que emiten, las cuales pueden consultarse por cualquier otro órgano jurisdiccional, lo que genera certeza de lo resuelto en un expediente diferente." [Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2017123. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, junio de 2018, materia común, tesis P./J. 16/2018 (10a.), página 10 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas»].



3. Criterios contendientes

6. A continuación se describen las ejecutorias materia de la denuncia. Por razón de método, se analizarán en orden distinto al que fueron citadas y resueltas.

7. **3.1.** Criterio del entonces Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo **1001/2017**, en sesión de diez de mayo de dos mil dieciocho. En dicho asunto un trabajador demandó de Petróleos Mexicanos y Pemex Exploración y Producción, el reconocimiento de enfermedades profesionales, pago de indemnización por riesgo de trabajo y pago de jubilación por incapacidad.

8. En el laudo se condenó a la demandada al pago de determinado grado de incapacidad, así como a las demás prestaciones. Inconforme con ello, el trabajador promovió juicio de amparo.

9. El tribunal del conocimiento, al advertir de oficio una violación procesal que trascendió al resultado del laudo, consistente en que la audiencia trifásica carece de la firma del auxiliar que la presidió, concedió la protección constitucional al quejoso para el efecto de reponer el procedimiento.

10. Señaló que ello trae como consecuencia su nulidad y de las subsecuentes actuaciones, incluido el laudo reclamado, pues al no poder constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que deriva de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y posturas asumidas por las partes; siendo así, porque tratándose del amparo en materia de trabajo, no se puede pasar por alto la falta de firma de algún miembro de la Junta de Conciliación y Arbitraje o del secretario que la autorice, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen, por lo que la falta de firma es considerada una infracción formal (en cada actuación en el procedimiento), relacionada con el documento en el que se contiene en este caso la audiencia y lo acordado en ella; lo anterior, porque esa actuación constituye una violación procesal, al



soslayar la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis.

11. Efectos de la concesión. Se dejó sin efecto el laudo reclamado y todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución de dieciocho de mayo de dos mil dieciséis y que continúe el cauce legal que corresponda.

12. **3.2.** Criterio del entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver el amparo directo **839/2012**, en sesión de veintiuno de febrero de dos mil trece. En este asunto un trabajador demandó del Instituto Mexicano del Seguro Social el reconocimiento de un padecimiento del orden profesional por accidente de trabajo y, como consecuencia de ello, el otorgamiento de una pensión por incapacidad parcial permanente y diversas prestaciones en especie.

13. El laudo condenó al demandado a las prestaciones principales con determinado porcentaje, así como algunas de las accesorias; no obstante ello, el trabajador promovió juicio de amparo.

14. El tribunal del conocimiento, al advertir de oficio una violación procesal que trascendió al resultado del fallo, consistente en que en la audiencia trifásica faltaban las firmas del presidente o auxiliar, así como del secretario de Acuerdos, concedió la protección federal.

15. Sobre el particular, señaló que ello produce que las actuaciones en comento carezcan de valor y, por ende, también las determinaciones derivadas de ellas, por lo que procedía ordenar la reposición del procedimiento.

16. Efectos de la concesión. Se ordenó la insubsistencia del laudo, pero se precisó que en la reposición del procedimiento la Junta responsable deberá subsanar solamente las formalidades omitidas y, en su caso, proveerá lo conducente respecto de actuaciones que resulten afectadas en vía de consecuencia, pero dejando intocado el proceso sustanciado, en todo aquello donde no



hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos, o bien, en su caso, íntegramente, si las etapas de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, se da en los mismos términos en que aparecen en las constancias declaradas nulas.

17. Ello en atención a que, de esa manera, se logra evitar causar a las partes un perjuicio con la presente concesión de la protección constitucional, toda vez que sería inútil y más gravoso para la expedita impartición de justicia, reiterar automáticamente las demás etapas del procedimiento laboral, cuyo estudio se ha omitido en esa ejecutoria sólo por el hecho de que no puede partirse de la presunción de que las etapas previas del juicio laboral han sido efectivamente llevadas a cabo.

18. Pues de no existir modificación a los términos en los que se tuvieron por desahogadas las etapas de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas, no se justifica alteración alguna al resto del procedimiento laboral ni al propio laudo, tal como ocurriría si éste no hubiera sido firmado, pues prácticamente la concesión del amparo tiene como único efecto que la resolución en el juicio laboral cumpla con las formalidades correspondientes para que surta sus efectos legales.

19. Lo cual **reiteró** casi en los mismos términos en los diversos amparos directos **575/2011** y **797/2012**, en donde se pidieron en los juicios de origen reconocimiento de estabilidad en el empleo, reinstalación, pago de salarios caídos, entre otros; así como reconocimiento de enfermedades profesionales, otorgamiento de incapacidad parcial permanente y pago de prestaciones en especie, respectivamente.

20. En diverso aspecto, dicho Tribunal Colegiado, al resolver los amparos directos **116/2013**, **28/2013** y **719/2012**, analizó violaciones procesales que trascendieron al resultado del laudo (en donde se reclamaron en los juicios de origen como prestaciones principales pago de indemnización por despido injustificado y pago de salarios caídos; reinstalación por despido injustificado y pago de salarios caídos; así como indemnización por despido injustificado y pago de sala-



rios caídos) y ordenó reponer el procedimiento en los mismos términos anteriormente descritos, pero esto lo realizó al advertir que la preparación o desahogo de determinadas pruebas se llevó a cabo en forma diversa a la prevenida por la ley.

21. Finalmente, al fallar el amparo directo **601/2011** –en donde se reclamó en el juicio de origen la reinstalación por despido injustificado y diversas prestaciones accesorias–, también advirtió violaciones procesales que trascendieron al resultado del laudo y ordenó reponer el procedimiento en la forma descrita; sin embargo, fue a partir de identificar que en el juicio de origen no se llevó a cabo la etapa de conciliación.

4. Existencia de la contradicción

22. La contradicción de tesis tiene el objetivo de unificar criterios jurídicos ante la posible discrepancia en el proceso de interpretación. Para determinar su existencia basta con identificar una diferencia interpretativa entre dos o más órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que exista identidad en las situaciones fácticas que los precedieron.⁴

23. En ese sentido, se deben **excluir** de la contradicción los criterios sostenidos por el entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos directos 116/2013, 28/2013, 719/2012 y 601/2011, pues **se refieren a temas que no examinó el otro Tribunal Colegiado contendiente** (entonces Tribunal Colegiado del Décimo Circuito,

⁴ 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.". Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120; y tesis P. XLVII/2009: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito), al sustentar el juicio de amparo 1001/2017, como son que la preparación y desahogo de pruebas no se llevó a cabo en la forma prevenida por la ley, así como que en uno de los juicios no se llevó a cabo la etapa de conciliación.

24. Máxime si se toma en cuenta que el tópicó a dilucidar consiste en determinar **si ante la falta de firma del presidente o auxiliar de una Junta de Conciliación y Arbitraje, así como de su secretario de Acuerdos en alguna etapa de la audiencia trifásica, procede ordenar la reposición del procedimiento declarando su nulidad junto con las subsecuentes actuaciones, incluido el laudo; o bien, únicamente subsanar esa formalidad dejando intocadas las demás actuaciones.**

25. Por lo que sobre la base de que se está ante cuestiones jurídicas procesalmente distintas, es por lo que debe sostenerse que, al no darse oposición de criterios, **no existe** la contienda solamente respecto de dichas ejecutorias.

26. En cambio, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que por las restantes sentencias recaídas a los juicios de amparo directo (1001/2017 de Veracruz, así como 839/2012, 797/2012 y 575/2011 de Morelos), **sí se cumple con los supuestos necesarios que actualizan la existencia de la contradicción de tesis**, en razón de que:

I. Los tribunales contendientes conocieron de una misma cuestión litigiosa, consistente en advertir como violación procesal que en la audiencia trifásica faltaba la firma del presidente o auxiliar de la Junta, o bien, de su secretario de Acuerdos (mínimas necesarias para su validez), por lo que, al conceder el amparo, ordenaron reponer el procedimiento de origen; y,

II. **Adoptaron criterios jurídicos discrepantes** en la solución de la controversia que tuvieron a su consideración. Por un lado, el tribunal de Veracruz consideró que se debía dejar sin efecto el laudo reclamado y todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución; mientras que, por el otro, el Colegiado de Morelos indicó que la responsable



debía subsanar solamente las formalidades omitidas y, en su caso, proveer lo conducente respecto de actuaciones que resulten afectadas en vía de consecuencia, pero dejando intocado el proceso sustanciado en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos.

27. De ahí que deba dilucidarse el punto de contradicción indicado; partiendo de la premisa de que los órganos en contienda analizaron en lo sustancial, para la problemática que nos importa, la Ley Federal del Trabajo.

5. Estudio

28. Esta Segunda Sala, al resolver la contradicción 23/2004, en sesión de veintiocho de mayo de ese año,⁵ de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 83/2004,⁶ al analizar los artículos 605, 609, 610, 620, 721, 837, 838 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, señaló que para la validez de los acuerdos de trámite, como lo es la audiencia trifásica en cualquiera de sus etapas, con excepción de la acep-

⁵ Fallada por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente y ponente Juan Díaz Romero.

⁶ De rubro, texto y datos siguientes: "AUDIENCIA DE DESAHOGO DE PRUEBAS EN EL JUICIO LABORAL. PARA LA VALIDEZ DE LOS ACUERDOS QUE EN ELLA SE DICTEN, BASTA QUE SEAN FIRMADOS POR EL PRESIDENTE DE LA JUNTA ESPECIAL O POR EL AUXILIAR, Y AUTORIZADOS POR EL SECRETARIO. De los artículos 609, 620, 721, 837, 838 y 839 de la Ley Federal del Trabajo, se infiere la regla general de que las actuaciones de las Juntas Especiales deben realizarse colegiadamente, regla que admite la excepción contenida en el inciso a) de la fracción II del numeral 620 citado, consistente en que durante la tramitación de los conflictos individuales y colectivos de naturaleza jurídica, bastará la presencia del Presidente de la Junta Especial o del auxiliar, quien llevará adelante la audiencia hasta su terminación, y si no está presente ninguno de los representantes, aquél dictará las resoluciones que procedan, salvo que versen sobre personalidad, competencia, aceptación de pruebas, desistimiento de la acción a que se refiere el artículo 773 de la ley citada y sustitución de patrón, casos en los cuales el Presidente acordará se cite a los representantes para la decisión de dichas cuestiones, y si ninguno concurre dictará la resolución que proceda. En ese sentido, como los acuerdos dictados en la audiencia de desahogo de pruebas constituyen simples determinaciones de trámite, y toda vez que no están comprendidos dentro de alguna de las salvedades mencionadas, para su validez basta que sean firmados por el presidente o por el auxiliar, con la fe del secretario." (Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 181206. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, materia laboral, tesis 2a./J. 83/2004, página 209).



tación de pruebas –lo cual no acontece en la especie–, bastará que sean firmados por el presidente o por el auxiliar con la fe del secretario.

29. Por su parte, de conformidad con los artículos 878, 879, 880, 881 y 883, entre otros, de la Ley Federal del Trabajo, aplicables para el caso que nos ocupa, la audiencia trifásica (conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas) en el procedimiento laboral es de suma importancia, pues en ella **se conforma la litis**.

30. Entendida ésta como la esencia de los diversos puntos que constituyen la controversia suscitada entre las partes ante la autoridad laboral y queda configurada, por un lado, con las pretensiones del demandante, los argumentos de hecho y de derecho que expone al demandar y, por otro, con la oposición a lo pretendido por el accionante, expuesto por la demandada, al controvertir la reclamación, en la etapa procesal respectiva, conforme a las excepciones o defensas estructuradas en razones o argumentos de hecho y de derecho.

31. Además de que la réplica y contrarréplica ratifican la litis,⁷ pues precisan los alcances de la controversia establecida, mientras que las pruebas evidentemente deben estar relacionadas con los puntos en contienda.

⁷ Jurisprudencia 4a./J. 30/93, de rubro, texto y datos siguientes: "RÉPLICA Y CONTRARRÉPLICA, SON ALEGACIONES QUE DEBEN SER CONSIDERADAS POR LAS JUNTAS AL EMITIR EL LAUDO, YA QUE TIENEN POR OBJETO PRECISAR LOS ALCANCES DE LA LITIS YA ESTABLECIDA. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 878 de la Ley Federal del Trabajo, la controversia laboral se fija en la audiencia de demanda y excepciones, ya que es la etapa en la que se plantean las cuestiones aducidas por las partes en vía de acción y excepción, donde el actor expone su demanda, ratificándola o modificándola y precisando los puntos petitorios, y el demandado procede en su caso a dar contestación a la misma, oponiendo excepciones y defensas, refiriéndose a todos y cada uno de los hechos afirmados por su contraparte y en cuya fase del juicio las partes pueden por una sola vez replicar y contrarreplicar. Ahora bien, estas figuras procesales, que no deben confundirse con la ampliación de la demanda ni con la reconvenición, puesto que no cambian ni amplían la materia original del juicio, sólo constituyen alegaciones que en los términos de la fracción VI del citado precepto, pueden formular las partes en relación a las acciones y excepciones planteadas en su demanda y contestación, con el propósito limitado de precisar los alcances de la controversia; por tanto, debe concluirse que la réplica y contrarréplica, en caso de que las partes quieran hacerlas, son alegaciones que ratifican la litis en el juicio laboral y que, si se asentaron en el acta correspondiente, deben tenerse en consideración al emitirse el laudo." (Datos de localización:



32. Es decir, se trata de **una audiencia compuesta de tres fases que constituyen el eje rector del proceso laboral, dentro de la cual se delimitan los alcances de la pretensión del actor y las defensas del demandado; primordiales para resolver la controversia al emitirse el laudo.**

33. En otro orden de ideas, es criterio tanto de la Segunda Sala⁸ como de la Primera,⁹ que la reposición del procedimiento de un juicio debe ordenarse siempre y cuando la violación procesal trasciende al resultado del fallo, causando un perjuicio y dejando sin defensa a la parte afectada, pues **sólo de esa manera se justifica retrotraer las etapas procedimentales hasta el momento en que se cometió la irregularidad.**

Octava Época. Registro digital: 207763. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 69, septiembre de 1993, materia laboral, tesis 4a./J. 30/93, página 17).

⁸ Jurisprudencia 2a./J. 69/98, de rubro, texto y datos siguientes: "PROCEDIMIENTO. SÓLO DEBE REPONERSE CUANDO LA VIOLACIÓN AL MISMO TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA. Es cierto que conforme al artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, si en la revisión de una sentencia definitiva apareciere una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o bien, que se incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o que pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, se deberá ordenar la reposición del procedimiento; sin embargo, tal disposición debe interpretarse en el sentido de que la reposición únicamente cabe decretarla cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva y cause perjuicio a la parte recurrente, pues, de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico." (Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 195579. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, materia común, tesis 2a./J. 69/98, página 366)

⁹ Jurisprudencia 1a./J. 65/99, de rubro, texto y datos siguientes: "PROCEDIMIENTO, REPOSICIÓN DEL. SÓLO CUANDO LA VIOLACIÓN TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA ES PROCEDENTE. Es cierto que conforme al artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, si en la revisión de una sentencia definitiva apareciere una violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de amparo, o bien, que se incurrió en alguna omisión que hubiere dejado sin defensa al recurrente o pudiera influir en la sentencia que deba dictarse en definitiva, se deberá ordenar la reposición del procedimiento; sin embargo, tal disposición debe interpretarse en el sentido de que la reposición únicamente cabe decretarla cuando la violación relativa efectivamente trascienda al resultado de la sentencia definitiva y cause perjuicio a la parte recurrente, pues de lo contrario, se llegaría al extremo de retardar el trámite y solución de los juicios de amparo sin ningún resultado práctico." (Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 192981. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, materia común, tesis 1a./J. 65/99, página 336).



34. En el caso que nos ocupa, la firma constituye el conjunto de signos manuscritos con los cuales las partes en un procedimiento judicial (incluida la autoridad), expresan su voluntad de realizar el acto procesal correspondiente, y con ella se acredita la autenticidad del documento que se suscribe y se logra la eficacia prevista en la ley; pues de no contener la firma respectiva debe estimarse que no se incorporó expresión de voluntad alguna.

35. Lo cual, **trasladado a las actuaciones judiciales, se traduce en su invalidez**, por no cumplirse con las formalidades esenciales que obligan a que éstas sean firmadas por las autoridades correspondientes, con el objeto de dar certeza y seguridad jurídica, a fin de cumplir con la obligación legal de que las actuaciones judiciales estén firmadas por el servidor público que en ellas intervenga.¹⁰

36. Atendiendo a lo que antecede, es válido afirmar que cuando un Tribunal Colegiado en amparo directo advierte que se actualiza una violación procesal al procedimiento que afecta las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, en términos del artículo 172, fracción XI,¹¹ de la Ley de Am-

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 12/90, de rubro, texto y datos siguientes: "REVISIÓN. DEBE DESECHARSE ESE RECURSO CUANDO NO ES AUTÓGRAFA LA FIRMA QUE LO CALZA. Si el escrito de expresión de agravios mediante el cual se hace valer el recurso de revisión no contiene firma autógrafa, debe desecharse, en virtud de que la misma constituye el conjunto de signos manuscritos con los cuales las partes en un procedimiento judicial, expresan su voluntad de realizar el acto procesal correspondiente, y con ella se acredita la autenticidad del documento que se suscribe y se logra la eficacia prevista en la ley. El documento en que se hace valer el recurso de revisión constituye una promoción que debe hacerse por escrito de conformidad con lo que establece el artículo 88 de la Ley de Amparo, y es requisito indispensable que contenga la firma autógrafa del promovente, ya que de lo contrario debe estimarse que en dicho escrito no se incorporó expresión de voluntad alguna, al no reunir el requisito que establece el artículo 1834 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, aplicado por analogía, porque se trata de una formalidad que debe constar por escrito. En consecuencia, si el referido escrito de expresión de agravios es calzado por una firma facsimilar, cuya naturaleza de mera reproducción de su original no es suficiente para acreditar la manifestación de voluntad, el mismo debe desecharse." (Datos de localización: Octava Época. Registro digital: 205873. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, materia común, tesis P./J. 12/90, página 87).

¹¹ "Artículo 172. En los juicios tramitados ante los tribunales administrativos, civiles, agrarios o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que se afectan las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, cuando:



paro, ante la falta de firma del presidente o auxiliar, así como del secretario de Acuerdos en alguna de las etapas la audiencia trifásica y, por ello, se conceda la protección federal para el efecto de que la autoridad responsable deje insubsistente el laudo impugnado y reponga el procedimiento.

37. Ello trae como consecuencia su nulidad y de las subsecuentes actuaciones, pues al no poder constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que deriva de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y posturas asumidas por las partes; pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen.

38. Ante ello, se estaría soslayando la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis; esto es, como dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado en forma distinta a la prevista en la ley, la concesión de la protección de la Justicia Federal que llegara a otorgarse será por la inexistencia o invalidez de la audiencia trifásica, por lo que la autoridad responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento, a partir de la fase en la que se cometió la violación, para que, posteriormente, se continúe el cauce legal que corresponda.

6. Criterio que debe prevalecer

39. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 216, párrafo segundo, 217, párrafo primero y 225 de la Ley de Amparo, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, redactado de la siguiente manera:

REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBI-

“... ”

“XI. Se desarrolle cualquier audiencia sin la presencia del Juez o se practiquen diligencias judiciales de forma distinta a la prevenida por la ley.”



TRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno sostuvo que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar de una Junta de Conciliación y Arbitraje, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica debía reponerse el procedimiento y dejar sin efecto todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución, para ordenar nuevamente el desahogo de la misma y hecho lo anterior, se siguiera el cauce legal que correspondiera, el otro aseveró que en la reposición del procedimiento se debían subsanar solamente las formalidades omitidas, pero dejando intocado el proceso sustanciado en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica, la responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase de la audiencia trifásica en la que se cometió la violación, incluidas las subsecuentes actuaciones, para que posteriormente se continúe el cauce legal que corresponda.

Justificación: Ello en atención a que ante la falta de firma necesaria para la validez de esa determinación, no podrán constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, como tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que derivan de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y las posturas asumidas por las partes, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen. Ante ello, se estaría soslayando la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis; esto es, como dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado



en forma distinta a la prevista en la ley, la concesión del amparo debe ser en los términos apuntados.

7. Puntos resolutivos

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis denunciada entre el entonces Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al sustentar el juicio de amparo 1001/2017, y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos directos 116/2013, 28/2013, 719/2012 y 601/2011.

SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre el entonces Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al sustentar el juicio de amparo 1001/2017, y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos directos 839/2012, 797/2012 y 575/2011.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos aquí redactados.

CUARTO.—Dese publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo pre-



visto por el artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa (ponente) y presidente Javier Laynez Potisek.

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. ANTE LA FALTA DE FIRMA DEL PRESIDENTE O DEL AUXILIAR DE LA JUNTA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE, ASÍ COMO DEL SECRETARIO DE ACUERDOS QUE INTERVINIERON EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, PROCEDE CONCEDER EL AMPARO PARA DEJAR INSUBSISTENTE EL LAUDO Y ORDENAR AQUÉLLA PARA SUBSANAR ESA IRREGULARIDAD, INCLUYENDO LAS ACTUACIONES SUBSECUENTES.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno sostuvo que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar de una Junta de Conciliación y Arbitraje, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica debía reponerse el procedimiento y dejar sin efecto todo lo actuado a partir de la audiencia de demanda y excepciones, pruebas y resolución, para ordenar nuevamente el desahogo de la misma y hecho lo anterior, se siguiera el cauce legal que correspondiera, el otro aseveró que en la reposición del procedimiento se debían



subsana solamente las formalidades omitidas, pero dejando intocado el proceso sustanciado en todo aquello donde no hubo pronunciamiento sobre violaciones de derechos.

Criterio jurídico: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que ante la falta de firma del presidente o del auxiliar, así como del secretario de Acuerdos que intervinieron en alguna de las etapas de la audiencia trifásica, la responsable debe dejar insubsistente el laudo reclamado y ordenar la reposición del procedimiento a partir de la fase de la audiencia trifásica en la que se cometió la violación, incluidas las subsecuentes actuaciones, para que posteriormente se continúe el cauce legal que corresponda.

Justificación: Ello en atención a que ante la falta de firma necesaria para la validez de esa determinación, no podrán constatarse en términos precisos la litis sometida a consideración de la responsable, ni las pruebas que se desahogaron como producto de tal ilicitud, como tampoco es factible pronunciarse sobre posibles vulneraciones a derechos, que derivan de omisiones o ilegalidades en la apreciación de los escritos y las posturas asumidas por las partes, pues de otra forma se convalidaría un acto viciado de origen. Ante ello, se estaría soslayando la incorrecta integración y desahogo que la ley aplicable dispone para la fijación de la litis; esto es, como dicha violación implica que aquella diligencia sea inexistente y no produzca efectos jurídicos, por haberse practicado en forma distinta a la prevista en la ley, la concesión del amparo debe ser en los términos apuntados.

2a./J. 68/2020 (10a.)

Contradicción de tesis 196/2020. Entre las sustentadas por el entonces Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito y el entonces Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, actual Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito. 18 de noviembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretario: Luis Enrique García de la Mora.



Criterios contendientes:

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el amparo directo 1001/2017, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, al resolver los amparos directos 839/2012, 797/2012 y 575/2011.

Nota: De la sentencia que recayó a los amparos directos 839/2012 y 797/2012, así como a los diversos 719/2012, 28/2013 y 116/2013, resueltos por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, derivó la tesis de jurisprudencia XVIII.4o. J/2 (10a.), de título y subtítulo: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO LABORAL. SI SE CONCEDE EL AMPARO POR LA ILEGAL RECEPCIÓN O DESAHOGO DE UNA PRUEBA, O POR LA INVALIDEZ DE ALGUNA CONSTANCIA O ACUERDO DICTADO EN ALGUNA DE LAS ETAPAS DE LA AUDIENCIA TRIFÁSICA, LA JUNTA DEBE SUBSANAR LOS ASPECTOS AFECTADOS DE ILEGALIDAD Y PROVEER LO CONDUCENTE RESPECTO A LAS ACTUACIONES AFECTADAS EN VÍA DE CONSECUENCIA, PERO CONSERVANDO EL PROCESO SUSTANCIADO DONDE NO SE VIOLARON DERECHOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, página 912, con número de registro digital: 2004984.

De la sentencia que recayó al amparo directo 575/2011, así como al diverso 601/2011, resueltos por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, derivó la tesis aislada XVIII.4o.5 L (10a.), de rubro: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA LABORAL. SI SE OMITIÓ DESAHOGAR LA ETAPA CONCILIATORIA Y LA PROTECCIÓN FEDERAL SE CONCEDE PARA EFECTO DE QUE SE LLEVE A CABO, SI DE SU VERIFICACIÓN NO SE ADVIERTE ARREGLO ENTRE LAS PARTES, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE ECONOMÍA Y ADQUISICIÓN PROCESAL DEBERÁN SUBSISTIR LAS ACTUACIONES POSTERIORES A ELLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 3, julio de 2012, página 2047, con número de registro digital: 2001175.

Tesis de jurisprudencia 68/2020 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del nueve de diciembre de dos mil veinte.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de febrero de 2021, 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

GUARDIA NACIONAL. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO CONTRA EL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA POLICÍA MILITAR Y DE LA POLICÍA NAVAL QUE LA INTEGRARÁN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE JUNIO DE 2019.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto, un elemento de la Policía Federal reclamó, por su sola vigencia, la normatividad administrativa que rige la transición de los recursos humanos de la indicada institución de seguridad a la Guardia Nacional.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, por virtud de la concesión del amparo contra el Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, los miembros de la Policía Federal, en su transición a la nueva institución de seguridad pública, deberán conservar su grado y prestaciones, incluyendo remuneración ordinaria, beneficios, asignaciones, gratificaciones, retribuciones, haberes, compensaciones o cualquier otro concepto que percibían –desde luego, en el monto, condiciones y periodicidad con las que se les pagaban–.

Justificación: Para que desaparezca la situación de incertidumbre que provoca el acuerdo administrativo en mención en la transición a la Guardia Nacional, éste debe aplicarse en términos del artículo tercero transitorio del decreto de reforma a la Constitución General publicado en el Diario Oficial de la Federación



el 26 de marzo de 2019, cuya intención fue salvaguardar los derechos laborales adquiridos por quienes provienen de otras corporaciones entregándoles prestaciones no inferiores a aquellas que hubieren recibido en sus anteriores instituciones y, en el caso específico de los miembros originarios de la Policía Federal, generarles una menor afectación ante el antecedente consistente en la desaparición de esa corporación y, por ende, la imposibilidad absoluta para continuar prestando sus servicios en ella aun sin haber incurrido en alguna conducta atribuible a esos policías para terminar la relación de subordinación.

2a. III/2021 (10a.)

Amparo en revisión 390/2020. Eliseo Osorio Cruz. 9 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Amparo en revisión 397/2020. Antonio García Medina. Recurrentes: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otra. 9 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe de Jesús Hernández Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

GUARDIA NACIONAL. EL ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL, DE LA POLICÍA MILITAR Y DE LA POLICÍA NAVAL QUE LA INTEGRARÁN, VIOLA EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto, un elemento de la Policía Federal reclamó, por su sola vigencia, la normatividad administrativa que rige la transición



de los recursos humanos de la indicada institución de seguridad a la Guardia Nacional.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2019, al no establecer que los elementos provenientes de la Policía Federal conservarán su rango y todas sus prestaciones al incorporarse a la nueva institución de seguridad pública, transgrede el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado en el citado medio de difusión oficial el 26 de marzo de 2019.

Justificación: El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de trato establece una cláusula competencial en forma de un mandato al Ejecutivo Federal, en la medida en que le encomendó la regulación del proceso de adscripción de los miembros de otras corporaciones a través de la expedición de los acuerdos de carácter general respectivos, desde luego, bajo las directrices establecidas en el texto constitucional. Por tanto, el Acuerdo por el que se establecen los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional –expedido por el Presidente de la República–, al no precisar los términos para la transferencia de los elementos de la Policía Federal a la Guardia Nacional, específicamente por lo que hace al mantenimiento de su grado y prestaciones –generando incertidumbre que permea en la normatividad administrativa de inferior jerarquía–, transgrede el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

2a. II/2021 (10a.)

Amparo en revisión 390/2020. Eliseo Osorio Cruz. 9 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.



Amparo en revisión 397/2020. Antonio García Medina. Recurrentes: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otra. 9 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; mayoría de cuatro votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidente: Yasmín Esquivel Mossa, quien manifestó que formularía voto particular. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Guadalupe de Jesús Hernández Velázquez.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

GUARDIA NACIONAL. LOS ARTÍCULOS DÉCIMO TERCERO Y DÉCIMO CUARTO TRANSITORIOS DE LA LEY QUE LA RIGE, 162, 164 Y QUINTO TRANSITORIO DE SU REGLAMENTO, NO VIOLAN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN GENERAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MARZO DE 2019.

Hechos: En un juicio de amparo indirecto, un elemento de la Policía Federal reclamó, por su sola vigencia, la normatividad secundaria que rige la transición de los recursos humanos de la indicada institución de seguridad a la Guardia Nacional.

Criterio jurídico: Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los artículos décimo tercero y décimo cuarto transitorios de la Ley de la Guardia Nacional, 162, 164 y quinto transitorio de su reglamento, aun cuando no establecen expresamente que los elementos provenientes de la Policía Federal conservarán su rango y todas sus prestaciones al incorporarse a la nueva institución de seguridad pública, no transgreden el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019.

Justificación: Ese decreto constitucional definió que la Guardia Nacional se integraría con elementos de la Policía Federal –mediante una transición definitiva derivada de la desaparición de esa institución de origen–, así como de las Poli-



cías Militar y Naval –mediante una adscripción que podría ser no definitiva– y, en específico, su artículo tercero transitorio otorga a esos elementos el derecho de conservar su rango y sus prestaciones. De ahí que el hecho de que las normas legales y reglamentarias en comento nada digan sobre esa conservación de beneficios en favor de los miembros de la Policía Federal adscritos a la Guardia Nacional, no determina su inconstitucionalidad, pues basta la sola existencia de aquel mandato del Constituyente Permanente para que, por su aplicación directa, subsista esa prerrogativa.

2a. I/2021 (10a.)

Amparo en revisión 390/2020. Eliseo Osorio Cruz. 9 de diciembre de 2020. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Iveth López Vergara.

Esta tesis se publicó el viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9, y 10 puntos. Se terminó de editar el 26 de febrero de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

